

**IMPLEMENTASI *OPEN GOVERNMENT* MELALUI PARTISIPASI
MASYARAKAT PADA FORMULASI KEBIJAKAN
(STUDI PADA RAPERDA PENYELENGGARAAN PESANTREN DI
PROVINSI LAMPUNG)**

(Skripsi)

Oleh

**WAHYUDI
NPM. 1716041071**



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2021**

ABSTRAK

IMPLEMENTASI *OPEN GOVERNMENT* MELALUI PARTISIPASI MASYARAKAT PADA FORMULASI KEBIJAKAN (STUDI PADA RAPERDA PENYELENGGARAAN PESANTREN DI PROVINSI LAMPUNG)

Oleh

WAHYUDI

Keterbukaan pemerintah atau *open government* merupakan sebuah kebutuhan dasar pada masa teknologi saat ini, tujuan dari adanya *open government* sendiri dalam kebijakan publik adalah untuk mewujudkan keterbukaan, partisipatif dan akuntabel. Salah satu kebijakan yang sedang dibahas oleh Pemerintah Provinsi Lampung adalah Raperda Penyelenggaraan Pesantren. Lampung merupakan salah satu provinsi yang memiliki pesantren terbanyak di Indonesia, sehingga dibutuhkan aturan khusus agar pondok pesantren memiliki lulusan yang berdaya saing dan menyelesaikan permasalahan-permasalahan di dalam pondok pesantren, yang mana sampai saat ini telah sampai pada tahap perumusan masalah jika dilihat menggunakan pendapat Winarno dari 4 Tahap yaitu perumusan masalah, penyusunan agenda, alternatif kebijakan, dan penetapan kebijakan. Dalam melihat implementasi *open government* peneliti mengambil satu indikator yaitu partisipasi masyarakat dari 3 indikator *open government*. Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe studi kasus dengan pendekatan kualitatif, teknik pengumpulan data observasi, wawancara, dan dokumentasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pemerintah Provinsi Lampung telah menerapkan *open government* dalam hal ini partisipasi masyarakat dengan baik dikarenakan pemerintah telah menyebarkan informasi terkait Proses Pembahasan Raperda pesantren serta mengundang *stakeholder* yang terkait secara langsung dengan Raperda tersebut. Namun, untuk aktor yang berpartisipasi sendiri masih terbatas karena dalam proses pembahasan, hanya aktor yang diundang yang boleh ikut membahas Raperda Penyelenggaraan Pesantren.

Kata kunci: *open government*, formulasi kebijakan, perumusan masalah, partisipasi masyarakat, pesantren

ABSTRACT

IMPLEMENTATION OF OPEN GOVERNMENT THROUGH COMMUNITY PARTICIPATION IN THE POLICY FORMULATION (STUDY ON THE RAPERDA FOR THE IMPLEMENTATION OF PESANTREN IN LAMPUNG PROVINCE)

By

WAHYUDI

Open government or open government is a basic requirement in today's technological era. The purpose of having an open government itself in public policy is to create openness, participation, and accountability. One of the policies being discussed by the Lampung Provincial Government is the Raperda on the Implementation of Islamic Boarding Schools. Lampung is one of the provinces that has the most Islamic boarding schools in Indonesia, so special rules are needed so that Islamic boarding schools have graduates who are competent and solve problems in Islamic boarding schools, which until now have reached the problem formulation stage when viewed using Winarno's opinion. From 4 stages, namely problem formulation, agenda setting, policy alternatives, and policy setting. In looking at the implementation of open government, researchers took one indicator, namely community participation, from 3 indicators of open government. The type of research used in this research is a case study type with a qualitative approach, observation data collection techniques, interviews, and documentation. The results of this study indicate that the Lampung provincial government has implemented open government, in this case, community participation well because the government has disseminated information related to the Raperda Discussion Process for pesantren and invited stakeholders who are directly related to the Raperda. However, the participating actors themselves are still limited because in the discussion process, only invited actors may participate in discussing the Raperda on the Implementation of Islamic Boarding Schools.

Key words: open government, policy formulation, problem formulation, community participation, Islamic boarding schools

**IMPLEMENTASI *OPEN GOVERNMENT* MELALUI PARTISIPASI
MASYARAKAT PADA FORMULASI KEBIJAKAN (STUDI PADA
RAPERDA PENYELENGGARAAN PESANTREN DI PROVINSI
LAMPUNG)**

Oleh
WAHYUDI

Skripsi

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar
SARJANA ADMINISTRASI NEGARA

Pada

Jurusan Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2021**

Judul Skripsi

: **IMPLEMENTASI *OPEN GOVERNMENT* MELALUI
PARTISIPASI MASYARAKAT PADA
FORMULASI KEBIJAKAN
(STUDI PADA RAPERDA PENYELENGGARAAN
PESANTREN DI PROVINSI LAMPUNG)**

Nama Mahasiswa

: **Wahyudi**

Nomor Pokok Mahasiswa : **1716041071**

Program Studi

: **Ilmu Administrasi Negara**

Fakultas

: **Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**



1. Komisi Pembimbing

Intan Fitri Meutia, S.A.N., M.A., Ph.D.
NIP 19850620 200812 2 001

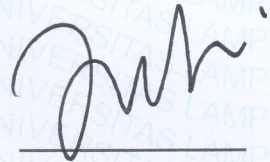
2. Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara

Meiliyana, S.IP., M.A.
NIP. 19740520 200112 2 002

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

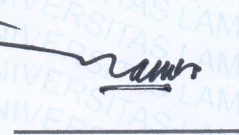
Ketua : **Intan Fitri Meutia, S.A.N., M.A., Ph.D.**



Sekretaris : **Devi Yulianti, S.A.N., M.A.**



Penguji Utama : **Dr. Bambang Utoyo S., M.Si.**



2. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik



Dra. Ida Nurhaida, M.Si.
NIP. 19610807 198703 2 001

Tanggal Lulus Ujian Skripsi : **23 Juni 2021**

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Karya tulis saya, Skripsi ini, adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (Sarjana), baik di Universitas Lampung maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dari Komisi Pembimbing.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah di tulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya tulis ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi.

Bandar Lampung, 23 Juni 2021
Yang membuat pernyataan,



Wahyudi
NPM 1716041071

RIWAYAT HIDUP



Penulis bernama lengkap Wahyudi, Lahir di Desa Trimulyo Kecamatan Sekampung pada Tanggal 17 September 1999. Penulis adalah Putra dari Pasangan Bapak Tusiran dan Ibu Ngalinem dan merupakan anak terakhir dari dua bersaudara dengan kakak perempuan bernama Puji Lestari.

Sebelum menyelesaikan masa Pendidikan di jenjang sarjana, penulis telah menyelesaikan Pendidikan formal yang dimulai dari Pendidikan Sekolah Dasar di SDN 2 Trimulyo yang diselesaikan tahun 2011, Pendidikan Sekolah Menengah Pertama di MTS Ma'arif Nu 5 Sekampung yang diselesaikan tahun 2014 dan terakhir Pendidikan sekolah menengah atas di MA Ma'arif Nu 5 Sekampung yang diselesaikan pada tahun 2017.

Pada tahun 2017, penulis terdaftar sebagai mahasiswa jurusan Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung melalui jalur SBMPTN. Pada tahun 2020, penulis melaksanakan Kuliah Kerja Nyata (KKN) di Pekon Pagara Dewa Kecamatan Sukau Lampung Barat serta mengikuti kegiatan Praktik Kerja Lapangan (PKL) di WWF Cabang Sumbangsel. Selama menjadi mahasiswa penulis aktif pada organisasi internal kampus yakni sebagai Kepala Bidang Akademik dan Riset Forum Studi Pengembangan Islam (FSPI) 2019, Sekretaris Bidang Data dan Informasi Himpunan Mahasiswa Administrasi Negara (HIMAGARA) tahun 2020, Anggota Kominfo Ikatan Mahasiswa Lampung Timur tahun 2018-2019, penulis juga sempat mengikuti kegiatan ekseternal kampus seperti pernah mengikuti program Satu hari Menjadi Sekretaris Wakil Gubernur Lampung pada tahun 2020 serta menjadi volunter di *Global Youth Indonesia* pada tahun 2019.

MOTTO

**Sesungguhnya Setelah kesulitan itu ada kemudahan,
sesungguhnya setelah kesulitan itu ada kemudahan
(Alquran Surah Asy Syarh ayat 5-6)**

**Jika kamu tidak sanggup menahan perihnya belajar, maka kamu
harus sanggup menahan perihnya kebodohan
(Imam Syafi'i)**

**Bermimpilah setinggi langit, maka suatu saat Ketika mimpi itu
tercapai akan terasa seperti mimpi
(Guru Ma Ma'arif Nu 5 Sekampung)**

**Terus berdoa, berusaha, dan tawaqal
(Wahyudi, 2017)**

PERSEMBAHAN

Dengan penuh ucapan syukur Alhamdulillah hiraobbil Alamin, atas segala limpahan rahmat dan hidayah-Nya kupersembahkan sebuah karya tulis ini kepada :

Kepada Guru, Ustadz, dan Dosen

Guru-Guruku, Ustadz dan Uztadzahku, serta Dosen-Dosenku yang selalu membimbing dan memberikan semangat atas usaha penulis untuk menyelesaikan karya tulis ini.

Kedua Orang tuaku

Ayahku Tusiran dan Ibuku Ngalinem tercinta yang selalu memberi semangat, doa, serta apapun yang penulis butuhkan untuk mencapai sedikit dari proses keberhasilanku.

Kakaku

Mbak Puji Lestasi yang selalu mengingatkan kebaikan, serta berkat lantaran doa dan dan dorongan semangat, sampai penulis menyelesaikan tulisan ini.

Sahabat-sahabat yang selalu memberikan dukungan dan motivasi dalam mencapai keberhasilanku.

Almamater Tercinta
Universitas Lampung

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayahnya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini dengan judul **“Implementasi Open Government Melalui Partisipasi Masyarakat Implementasi *Open Government* Melalui Partisipasi Masyarakat Pada Formulasi Kebijakan (Studi Pada Raperda Penyelenggaraan Pesantren Di Provinsi Lampung)”** Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana Administrasi Negara (S.A.N) pada jurusan Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna karena segala keterbatasan yang ada dan setiap kesalahan yang ada pada penulis dapat dijadikan sebagai proses pembelajaran bagi penulis dan pembaca untuk menjadi lebih baik lagi. Saran dan kritik yang membangun sangat penulis harapkan untuk perbaikan skripsi ini. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi yang membaca, Amin.

Bandar Lampung, 27 Juni 2021

Penulis

Wahyudi

UCAPAN TERIMAKASIH

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Puji syukur penulis ucapkan atas segala berkah yang diberikan oleh Allah SWT yang Maha Esa serta berkat doa dan restu dari orang tua tercinta sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul **“Implementasi *Open Government* Melalui Partisipasi Masyarakat pada Formulasi Kebijakan Studi pada Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung”** sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Administrasi Negara (SAN) pada Jurusan Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung. Penulis masih menyadari masih terdapat kekurangan dalam penulisan skripsi ini karena keterbatasan kemampuan dan pengetahuan yang dimiliki.

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terimakasih yang setulusnya kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini antara lain:

1. Ibu Intan Fitri Meutia S.A.N., M.A., Ph.D. selaku pembimbing utama sekaligus Sekretaris Jurusan Administrasi Negara serta dosen pembimbing akademik. Penulis mengucapkan terimakasih banyak atas segala doa, ilmu, bimbingan, kesabaran serta selalu memberikan motivasi kepada penulis baik saat masa perkuliahan sampai proses pengerjaan skripsi. Semoga Ms Intan beserta keluarga dapat selalu diberikan kemudahan dan kelancaran dalam segala hal dan semoga dapat terus menjadi dosen yang dapat menginspirasi bagi seluruh mahasiswa.
2. Ibu Devi Yulianti, S.A.N., M.A. selaku dosen pembimbing kedua sekaligus kepala Laboratorium Administrasi dan Analisis Kebijakan Publik (LAB AKP). Terimakasih Ms Devi atas segala doa, ilmu, bimbingan, kesabaran serta selalu memberikan motivasi kepada penulis untuk melanjutkan pendidikan selanjutnya dan untuk terus belajar Bahasa Inggris. Semoga Ms

Devi dan Keluarga selalu diberikan kemudahan dan kelancaran dalam segala hal.

3. Bapak Dr. Bambang Utoyo S, M.Si. selaku dosen penguji, terimakasih penulis ucapkan kepada pak Bambang yang telah memberikan masukan yang luar biasa terhadap penulis terkait skripsi, serta memberikan motivasi dan semangat untuk cepat menyelesaikan skripsi.
4. Bapak Dr. Noverman Duadji., M.Si selaku ketua Jurusan Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung.
5. Seluruh dosen Ilmu Administrasi Negara, terimakasih sedalam-dalamnya penulis ucapkan untuk seluruh dedikasi yang telah diberikan dalam mengajar para mahasiswa khususnya untuk penulis pribadi semoga dapat menjadi bekal yang berharga dalam kehidupan saya kedepannya serta terimakasih atas perhatian bapak dan ibu kepada penulis.
6. Bapak Jauhari dan Mbak Wulan selaku staff Administrasi Negara, terimakasih banyak telah membantu penulis dalam kelancaran membuat skripsi dari awal hingga akhir.
7. Segenap informan penelitian yang telah memberikan dan meluangkan waktunya kepada penulis untuk melakukan wawancara yakni Ibu Wakil Gubernur Lampung ibu Chusnunia Chalim, ibu Endang Perwakilan dari Biro Hukum, Bapak Noven selaku perwakilan dari Kementerian Agama, dan Bapak Hisyam selaku perwakilan Forum Komunikasi Pondok Pesantren. semoga Bapak/Ibu diberikan kemudahan dalam setiap urusannya.
8. Seluruh guru-guru penulis mulai dari TK hingga SMA, terimakasih banyak atas dedikasi dan arahan, sehingga penulis dapat duduk dibangku perkuliahan dan dapat melanjutkan pendidikan, semoga Bapak/Ibu guru dapat terus menjadi guru yang memotivasi para muridnya untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang selanjutnya dan semoga selalu diberikan kemudahan untuk segalanya.
9. Abah kyai Mutamysis beserta Ibu serta Abah Kyai Saifudin serta jajaran Ustaz dan Ustadzah, terimakasih banyak atas segala doanya dan bimbingannya, serta selalu memberikan saran kepada penulis untuk terus

berbakti kepada semua orang yang telah memberikan penulis ilmu pengetahuan.

10. Ayah dan Ibuku yang selalu penulis hormati dan sayangi, terimakasih untuk doa, waktu, perhatian, semangat kesabaran serta usaha keras untuk memberikan biaya kepada penulis. Terimakasih sudah mengajarkan banyak hal dalam kehidupan, beliau selalu memberikan semangat dan motivasi untuk penulis agar tetap belajar dan jangan pernah meninggalkan sholat, semoga ayah dan ibu engkau dapat terus sehat dan diberikan kemudahan atas segala hal.
11. Kakaku yang paling baik kak Puji Lestari, terimakasih selalu memberikan doa dan dukungan kepada penulis. Semoga kakakku dapat menjadi apa yang diinginkan dan semoga dapat cepat menyelesaikan hafalan Qurannya.
12. Diri sendiri, terimakasih untuk diri penulis sendiri yang tetap mengerjakan skripsi walaupun malas.
13. FSPI, terimakasih untuk kabinet madani untuk seluruh anggota FSPI yang terus memberikan kebaikan-kebaikan kepada penulis, terimakasih juga kepada seluruh pimpinan FSPI 2018-2019 Handrian, Amri, Syarif, dan semuanya pokoknya.
14. Ikam Lamtim, terimakasih banyak atas ilmu yang bermanfaat saat mengikuti organisasi yang terdiri dari seluruh mahasiswa Lampung Timur, walaupun penulis belum maksimal namun bagi penulis itu sangat berharga.
15. Keluarga besar Himpunan Mahasiswa Ilmu Administrasi Negara (HIMAGARA), terkhusus bagi kepengurusan 2020-2021, untuk ketum Fathur Rohman, Sekum Ridho Bayu Ortega, dan Bendum Sinta dan semua pengurus terimakasih telah memberikan pengalaman organisasi yang tak terlupakan.
16. Sahabat-sahabat di Pondokku kang Topan, Kang Dwiki, Kang Tara dan masih banyak lagi yang tentu selalu memberikan masukan yang bermanfaat semoga kita semua dapat menjadi santri yang berbakti kepada guru-guru kami.
17. Sahabat-sahabatku yang menuliskan nama di Group "*we Are Susscesfull*" Syarif yang selalu semangat akan organisasi dan hobi menulis, Andre yang

selalu memberikan masukan tentang game dan hobi baca Komik, Nanda Pindo seorang yang pendiam yang hobi nonton film dan menggambar, semoga kita dapat menjadi apa yang kita harapkan.

18. Teman-teman baik di masa perkuliahan Angel, Sinta, Bayu, Arif, Ridho, Ristanti dan teman-teman baik lainnya yang belum saya sebutkan, terimakasih atas sharing dan bantuannya untuk mensukseskan perskripsian ini.
19. Tim kerja Lab AKP, terimakasih telah memberikan waktu luang bersama-sama walaupun jarang untuk terus memberikan manfaat terhadap LAB AKP.
20. Teman-teman PKL yang telah bersama memikirkan perPKLan Syarif, Aling, Sinta, Marlina, Anisa, terimakasih terus memberikan suport kepada penulis.
21. Teman-teman KKN, yang selama satu bulan penuh bersama terimakasih untuk semuanya bang Arnel, Reihan, Nurul, Una, Via, Nurul dan Ami, terimakasih semuanya atas kerjasamanya selama KKN di Pekon Pagar Dewa Sukau Lampung Barat.
22. Teman-teman satu angkatan Administrasi Negara Unila (2017) angkasa yang telah menjadi teman berjuang dan melangkah bersama dalam meniti cita-cita ini serta mengisi hari-hari menjadi sangat menyenangkan.
23. Semua pihak yang membantu baik secara langsung maupun tidak langsung dalam penyelesaian skripsi ini.

Semoga Allah SWT selalu memberikan balasan yang besar untuk Bapak, Ibu dan sahabat serta teman-teman semuanya. Hanya ucapan terimakasih dan doa yang dapat penulis berikan.

Bandar Lampung, April 2021
Penulis

Wahyudi

DAFTAR ISI

Halaman

DAFTAR TABEL	xvii
---------------------------	-------------

DAFTAR GAMBAR.....	xviii
---------------------------	--------------

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah	8
1.3 Tujuan Penelitian.....	9
1.4 Manfaat Penelitian.....	9

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Tentang Penelitian Terdahulu	10
2.2 Tinjauan Tentang <i>open government</i>	12
2.2.1 Pengertian <i>open government</i>	12
2.2.2 Prinsip <i>open government</i>	14
2.3 Tinjauan Tentang Partisipasi Masyarakat	17
2.4 Tinjauan Tentang Kebijakan Publik	22
2.4.1 Pengertian Kebijakan Publik.....	22
2.4.2 Tahap-tahap perumusan kebijakan publik.....	24
2.5 Tinjauan Tentang Formulasi Kebijakan.....	26
2.5.1 Pengertian Formulasi Kebijakan.....	26
2.5.2 Tahap-tahap Formulasi Kebijakan	27
2.5.3 Aktor-aktor dalam perumusan kebijakan.....	31
2.6 Tinjauan Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Formulasi Kebijakan Publik	33
2.7 Tinjauan Tentang Pesantren.....	39
2.8 Kerangka Pikir	39

III. METODE PENELITIAN

3.1 Tipe Penelitian	42
3.2 Fokus penelitian	43
3.3 Lokasi Penelitian.....	44
3.4 Jenis dan Sumber Data.....	44
3.5 Teknik Pengumpulan Data.....	46
3.6 Teknik Analisis Data	48
3.7 Teknik Keabsahan Data	48

IV.	HASIL DAN PEMBAHASAN	
4.1	Profil Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Lampung.....	51
4.1.1	Latar Belakang Biro hukum.....	52
4.1.2	Dasar Hukum Biro Hukum	52
4.1.3	Tugas Pokok dan Fungsi Biro Hukum.....	53
4.2	Hasil.....	63
4.2.1	Proses Formulasi Kebijakan dalam Rancangan peraturan daerah tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung	64
4.2.1.1	Perumusan Masalah.....	66
4.2.1.2	Penyusunan Agenda	71
4.2.1.3	Alternatif Kebijakan	72
4.2.1.4	Penetapan Kebijakan	72
4.2.2	Implementasi <i>open government</i> melalui partisipasi masyarakat dalam Formulasi Kebijakan Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung	72
4.3	Pembahasan.....	87
4.3.1	Proses Formulasi Kebijakan pada tahap Perumusan Masalah dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung	87
4.3.2	Implementasi <i>open government</i> melalui partisipasi masyarakat dalam Formulasi Kebijakan Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung	94
V.	SIMPULAN DAN SARAN	
5.1	Simpulan	104
5.2	Saran.....	105
	DAFTAR PUSTAKA.....	107

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Matriks Perbandingan Penelitian	10
2. Mekanisme Penyampaian Aspirasi dalam pembuatan Kebijakan	37
3. Informan.....	45
4. Dokumen yang diperoleh dilokasi penelitian	48
5. Data sebaran pondok pesantren di Provinsi Lampung 2020.....	68
6. <i>Stakeholder</i> dalam pembahasan Raperda Penyelenggaraan Pesantren Provinsi Lampung	77
7. Unsur-Unsur Pemahaman Masalah dalam Pembuatan Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung	89
8. Aktor-Aktor dalam Perumusan Masalah pada Formulasi Kebijakan Raperda Penyelenggaraan Pesantren Provinsi Lampung	92
9. Matriks pembahasan perumusan masalah.....	94
10. Matriks pembahasan partisipasi masyarakat.....	103

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. <i>Indonesia Action Plan 2018-2020</i>	3
2. Jumlah Pondok Pesantren berdasarkan Provinsi di Indonesia	7
3. Kerangka Pikir	41
4. <i>Focus Group Discussion</i> (FGD) pembahasan Raperda Penyelenggaraan Pesantren yang di pimpin oleh Wakil Gubernur Lampung Ibu Chusnunia Chalim	69
5. Penyampaian Raperda Penyelenggaraan Pesantren Pada Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Lampung Oleh Gubernur Arinal Djuaidei	74
6. Publikasi dari Pemerintah Provinsi Lampung terkait Pembahasan Raperda Penyelenggaraan Pesantren	72

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Keterbukaan informasi publik saat ini menjadi salah satu gerakan yang populer di seluruh dunia setelah adanya *Memorandum on Transparency and Open government* oleh pemerintahan Barack Obama pada tahun 2009, dan diikuti oleh peluncuran data *gov.uk* oleh pemerintah Inggris pada tahun 2010. Melihat pentingnya keterbukaan informasi publik pada 20 September 2011 pemerintah Indonesia menandatangani deklarasi *Open Government Partnership (OGP)* sebagai inisiatif global menuju pemerintahan yang terbuka yang mempunyai 4 tujuan besar, yaitu: meningkatkan ketersediaan data tentang penyelenggaraan negara, mendukung partisipasi publik, mengimplementasikan standar tertinggi atas integritas profesional administrasi publik, meningkatkan akses atas teknologi baru untuk mendukung keterbukaan dan akuntabilitas. Menurut Obama (2009), *open government* didefinisikan sebagai tindakan dari transparansi, partisipasi, dan kolaborasi. Sedangkan menurut *Global Integrity* (dalam Turner, 2015) *open government* mencakup tiga hal yakni transparansi informasi, keterlibatan publik dan akuntabilitas. *Open government* diartikan pula sebagai penyelenggaraan pemerintah yang transparan, terbuka, dan partisipatoris, dalam seluruh proses pengelolaan sumber daya publik sejak dari proses pengambilan keputusan, pelaksanaan, serta evaluasinya (Febrianingsih, 2012)

Konsep *open government* di Indonesia sebenarnya telah ada dalam peraturan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik dan Undang-Undang tersebut menjadi dasar pelaksanaan *open government* di Indonesia. Hal tersebut menunjukkan keseriusan pemerintah Indonesia untuk bertransformasi menuju *open government*, karena dalam pemerintahan yang tertutup rawan akan terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan seperti Korupsi

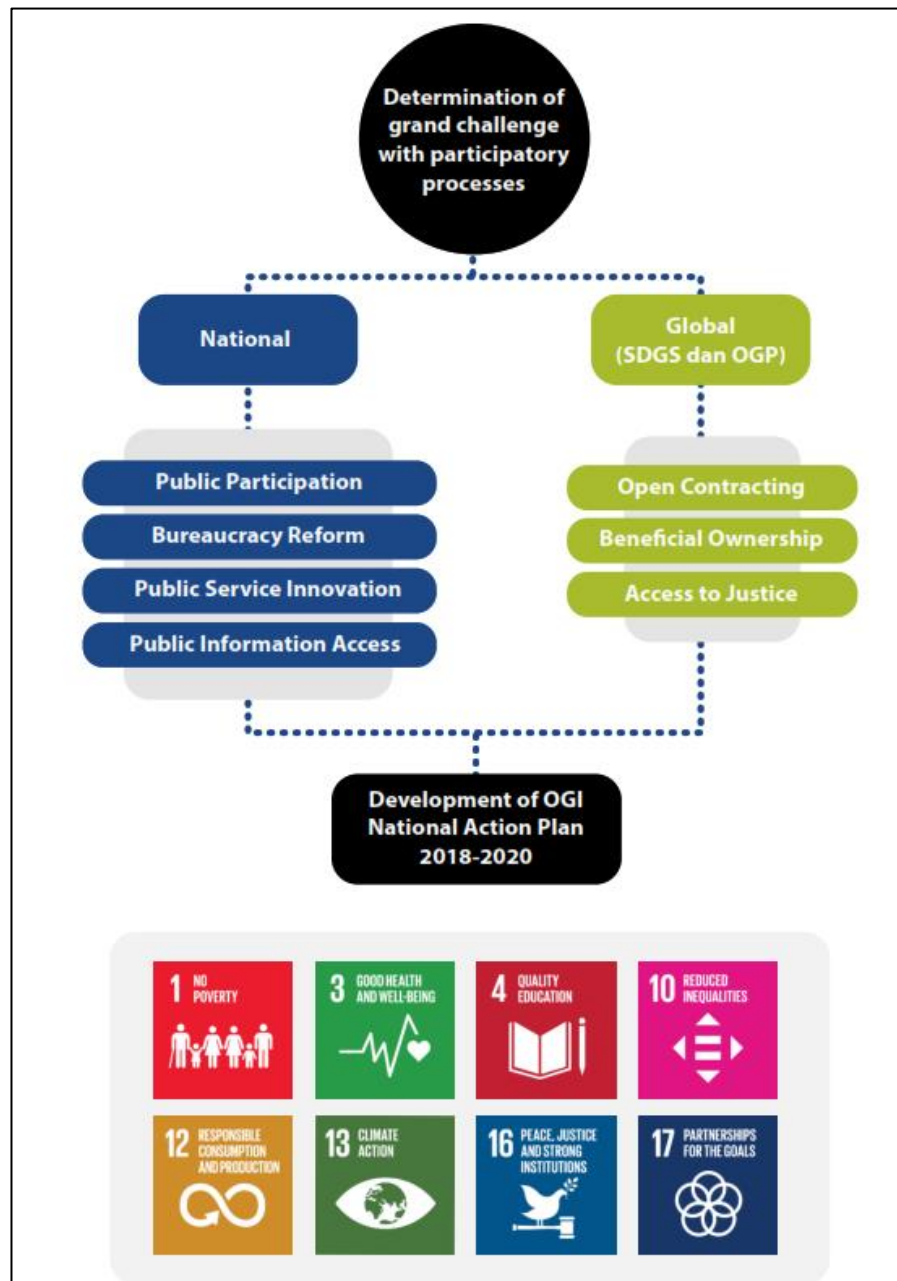
Kolusi dan Nepotisme (KKN). Para ahli berargumentasi manfaat *open government* dapat merangsang transparansi, akuntabilitas, meningkatkan partisipasi masyarakat, dan merangsang pertumbuhan ekonomi (Wirtz, Weyerer, & Rosch, 2017), dan juga sebagai upaya untuk memerangi korupsi (Kim, Kim, & Lee, 2009).

Pemerintah Indonesia mendorong keterbukaan publik dengan menerbitkan UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP), Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang penyelenggaraan pelayanan publik serta Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 2017 tentang peran serta masyarakat dalam pemerintahan daerah. Sebagai komitmen pemerintah untuk membuka pintu masuk di era keterbukaan publik di Indonesia sekaligus sebagai dasar pelibatan publik untuk mengetahui proses dan alasan pengambilan keputusan yang menyangkut kehidupan dan kepentingan publik, proses pelaksanaan maupun evaluasi praktik penyelenggaraan pemerintah di setiap tingkatan mulai dari pemerintah pusat hingga daerah.

Pemerintah telah mengamanatkan *open government* dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Pada periode 2015-2019 RPJMN telah menetapkan serangkaian agenda prioritas yaitu membangun tata kelola pemerintah yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya, khususnya pada sub agenda membangun transparansi dan akuntabilitas kinerja pemerintah. Terdapat tiga strategi utama dalam membangun transparansi dan akuntabilitas kinerja utama yaitu: 1) meningkatkan sistem manajemen dan terintegrasi, kredibel dan dapat diakses laporan kinerja instansi pemerintah; 2) penerapan *e-government* untuk mendukung proses bisnis pemerintahan dan pembangunan yang sederhana, efisien, transparan, dan terintegrasi; dan 3) penerapan *open government* untuk mendukung terwujudnya keterbukaan, partisipatif dan akuntabel dalam pembuatan kebijakan publik.

Saat ini pemerintah Indonesia sedang membentuk Rencana Aksi Nasional *Open government Partnership* yang diawali dengan rumusan tantangan besar menuju desa, kesehatan, pendidikan, kemiskinan, dan ekonomi. Rancangan ini sejalan dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) prioritas presiden serta tujuan pembangunan berkelanjutan (SDGs) yang diterjemahkan pada lima bidang: 1)

partisipasi publik; 2) reformasi birokrasi; 3) akses ke informasi publik; 4) data pengelolaan; dan 5) inovasi pelayanan publik. Menurut laporan rencana aksi Nasional kelima terdapat 14 komitmen termasuk di dalamnya 8 target SDGs.



Sumber gambar : *Indonesia action Plan 2018-2020*

Gambar 1. *Indonesia Action Plan 2018-2020.*

Dari gambar tersebut terdapat aksi nasional dan aksi global, untuk aksi nasional memiliki 4 indikator keberhasilan *open government* yaitu partisipasi publik, reformasi birokrasi, inovasi pelayanan publik, dan akses informasi publik. Sedangkan, untuk aksi global yaitu kontrak terbuka, kepemilikan manfaat, dan akses keadilan.

Konsep *open government* di Indonesia memiliki tujuan untuk mendukung terwujudnya keterbukaan, partisipatif dan akuntabel dalam pembuatan kebijakan publik. Membangun paradigma kebijakan publik yang berorientasi pada aspirasi dan kebutuhan masyarakat, perlu dikembangkan sebuah pandangan yang tidak lagi menetapkan kebijakan publik dalam ranah suprastruktur atau penguasa, tapi sebagai proses interaksi yang seimbang antara suprastruktur dan infrastruktur politik. Proses interaksi yang seimbang ini mensyaratkan adanya ruang-ruang publik yang terbuka bagi partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan.

Sesungguhnya dalam penyusunan kebijakan publik sejak awal harus melibatkan peran serta masyarakat secara bersama-sama menentukan arah kebijakan (model *bottom-up*), sehingga melahirkan sebuah kebijakan yang adil dan demokratis. Pembuatan kebijakan yang demokratis menawarkan dan menjunjung tinggi pentingnya keterbukaan dan keterlibatan masyarakat dalam menentukan arah kebijakan pembangunan. Cara partisipatif seperti itu akan melahirkan suatu keputusan bersama yang adil dari pemerintah untuk rakyatnya, sehingga akan mendorong munculnya kepercayaan publik terhadap pemerintah yang sedang berjalan. Keputusan pemerintah yang mencerminkan keputusan rakyat akan mendorong terjadinya suatu sinergi antara masyarakat dan pemerintah.

Partisipasi publik dalam perumusan kebijakan daerah mulai dilakukan, walaupun sebagian pihak menilai baru sebatas formalitas dan berlangsung satu arah saja, keterbatasan dana dan waktu, belum memadainya produk peraturan perundang-undangan daerah yang dapat mendukung terlaksanannya partisipasi masyarakat dalam setiap proses lahirnya kebijakan sering menjadi alasan yang tidak optimalnya upaya keterlibatan masyarakat. Idealnya peran serta publik dilibatkan sejak proses perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan atau lebih dikenal dengan “dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”.

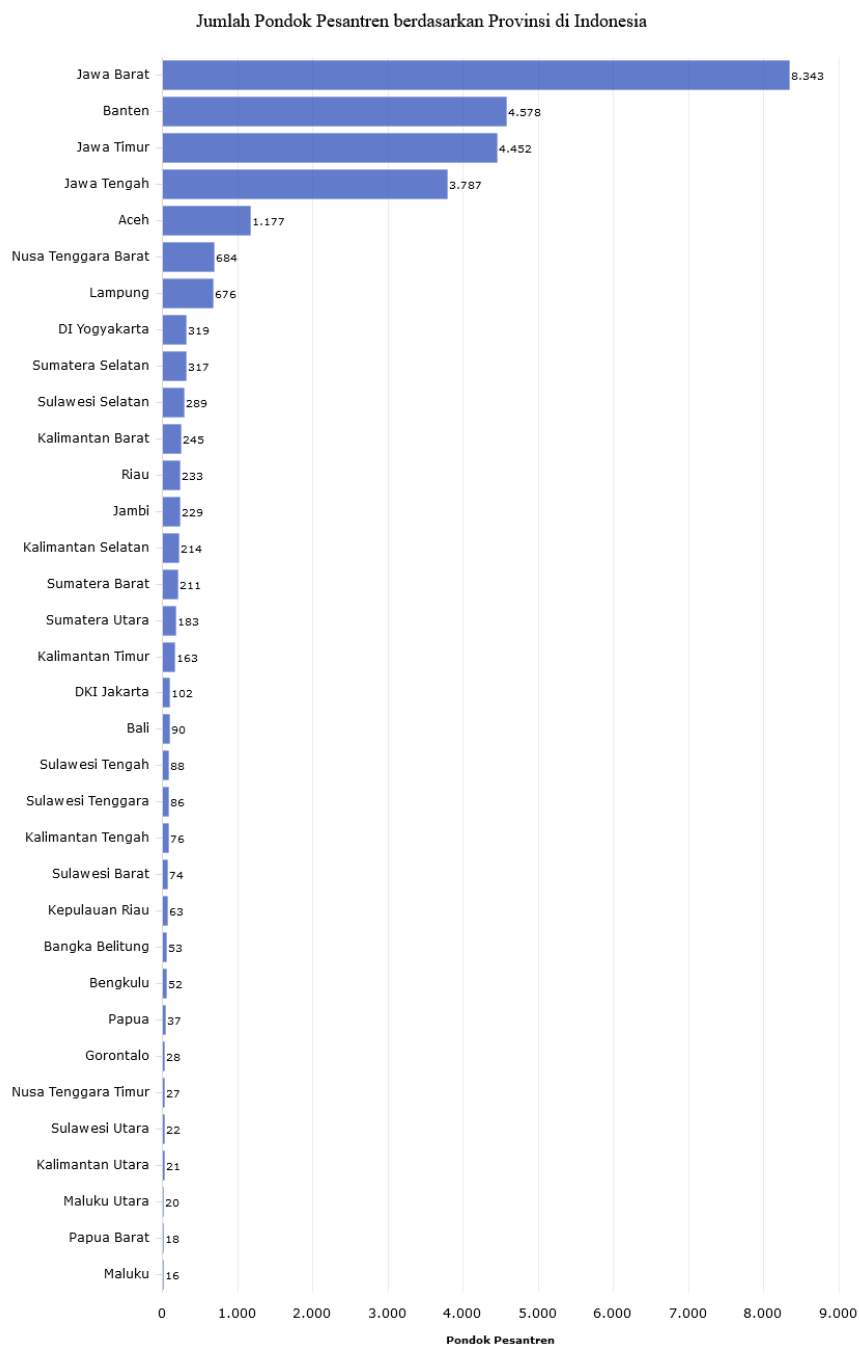
Peraturan daerah adalah sebagaimana didefinisikan oleh Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang pembentukan Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan Bersama kepala daerah. Keberadaan perda dalam pemerintahan daerah tidak lepas dari prinsip desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Desentralisasi yang dimaknai sebagai “penyerahan” Sebagian wewenang memang telah berjelintang dengan tugas dan wewenang pusat dalam bentuk dekonsentrasi atau “pelimpahan” Sebagian wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (khususnya kabupaten/kota). Disamping terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 ayat 6, kewenangan pembuatan perda juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan Perundang-Undangan.

Pemerintah Provinsi Lampung saat ini tengah melakukan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang adaptasi kebiasaan baru dalam pencegahan/pengendalian Covid-19 dan Raperda Penyelenggaraan Pesantren. Raperda ini merupakan prakarsa pemerintah Provinsi Lampung sesuai amanat ketentuan pasal 236 Undang-undang No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah uncto pasal 56 ayat (1) Undang-Undang No.12/2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan serta peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 tahun 2018 tentang perubahan atas peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang pembentukan produk hukum daerah. Menurut pemerintah Provinsi Lampung Raperda ini dinilai sangat prioritas bagi penyelenggaraan pemerintah daerah. Seperti pelaksanaan adaptasi kebiasaan baru dalam pencegahan dan pengendalian Covid-19 dan untuk mewujudkan pesantren sebagai lembaga pendidikan, lembaga dakwah yang berfungsi sebagai pemberdayaan masyarakat di Provinsi Lampung.

Raperda tentang fasilitas penyelenggaraan pesantren tersebut merupakan tindak lanjut dari UU Nomor 18 Tahun 2019 tentang pesantren dan upaya pemerintah provinsi Lampung untuk menghadirkan payung hukum dalam memfasilitasi penyelenggara pendidikan pesantren di Provinsi Lampung. Tujuan dari Rancangan

Peraturan Daerah ini adalah memberikan ruang kepada pemerintah daerah sesuai kewenangannya untuk berpartisipasi dalam pengembangan pesantren di Provinsi Lampung serta untuk memberikan pelayanan yang merata kepada pesantren di Lampung yang masih menghadapi kendala dan perlu untuk di *backup* pemerintah. (lampost.co/berita-air-mata-dan-sujud-syukur-nunik-iringi-pembahasan-perda-fasilitas-pesantren.html/ diakses pada 15 November 2020)

Rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan pesantren menjadi hal yang penting dibahas oleh pemerintah Provinsi Lampung karena banyak bersentuhan dengan kehidupan masyarakat, dan selama ini tidak banyak aturan yang jelas dan tegas mengenai pesantren, sehingga pesantren hanya sebagai lembaga pendidikan non formal, padahal saat ini Provinsi Lampung masuk dalam 10 besar daerah dengan pesantren paling banyak di Indonesia.



katadata.co.id

databoks

Sumber : *katadata.co.id* di akses pada 7 september 2020

Gambar 2. Jumlah Pondok Pesantren Berdasarkan Provinsi di Indonesia.

Menyadari pentingnya *open government* melalui partisipasi publik dalam perumusan peraturan daerah (Perda) perlu dilakukan suatu penelitian studi kasus yang dapat memberikan penjelasan tentang tahapan-tahapan dalam perumusan Raperda Penyelenggaraan Pesantren Provinsi Lampung. Serta apakah formulasi kebijakan tersebut telah menggunakan konsep *open government* yaitu partisipasi, kolaborasi, dan transparansi. Dalam penelitian ini penulis mengkhususkan untuk meneliti dalam partisipasi masyarakat karena dalam *Indonesia Action Plan 2018-2020* partisipasi masyarakat menjadi point pertama dalam 5 Indikator aksi nasional. Dalam ilmu Administrasi Negara, *open government* masuk ke dalam keilmuan reformasi birokrasi serta *governance* dan kemitraan. Sehingga peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Implementasi *Open Government* Melalui Partisipasi Masyarakat pada Formulasi Kebijakan Studi pada Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung”.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah yang terdapat dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana proses formulasi kebijakan dalam Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung?
2. Bagaimana Implementasi *open government* melalui partisipasi masyarakat dalam perumusan Raperda tentang Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk

1. Menganalisis proses formulasi kebijakan dalam Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung.
2. Mengetahui dan mendeskripsikan Implementasi *open government* melalui partisipasi masyarakat dalam perumusan Raperda tentang Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini, diharapkan memperoleh gambaran tentang tahapan-tahapan dalam perumusan Raperda Penyelenggaraan Pesantren, bentuk partisipasi publik Provinsi Lampung. Secara teoritis, penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan bidang dan kajian khususnya dalam bidang ilmu reformasi birokrasi serta *governance* dan kemitraan.

Dari hasil penelitian ini, secara umum diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah daerah Provinsi Lampung sebagai *body of knowledge* dan model pembuatan keputusan dalam setiap proses penyusunan perda, agar perda yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan publik. Khususnya dalam pembuatan Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung.

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Tentang Penelitian Terdahulu

Penelitian ini mengangkat tema tentang implementasi *open government* melalui partisipasi masyarakat pada formulasi kebijakan khususnya pada formulasi Raperda Penyelenggaraan Pondok Pesantren. Penelitian melakukan tinjauan terhadap penelitian-penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya terkait dengan *open government*, formulasi kebijakan, dan peraturan daerah. Peneliti mengambil tiga hasil penelitian terdahulu yang dapat dijadikan sebagai perbandingan dalam penelitian yang disajikan sebagai berikut.

Tabel 1. *Matriks* Perbandingan Penelitian

	Penelitian Pertama	Penelitian Kedua	Penelitian Ketiga
Nama	Milwan dan Ace Sriati Rachman	Laily Purnawati	Fetty Wiyani, Muhammad Ery Wijaya, Ani Adiwinata Nawir
Judul	Analisis Partisipasi Publik dalam Perumusan Kebijakan Daerah (Studi Kasus Perumusan Perda DKI Jakarta)	Proses Formulasi Kebijakan Publik (Studi Tentang Penyusunan Peraturan Daerah No 20 Tahun 2010 tentang pengujian kendaraan bermotor di Kabupaten Tulung Agung	<i>Analysis Study of Open Data Implementation To Improve Public Policy Making Process In Jakarta Provincial Government Based On Dynamic Governance</i>
Tujuan	Untuk menganalisis dan membandingkan tahapan perumusan Perda Nomor 4 tahun 2017 tentang perda Unggas di DKI Jakarta dibandingkan dengan teori	Untuk mendeskripsikan dan menganalisis penyusunan peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung serta mendeskripsikan dan menganalisis	Untuk mengamati bagaimana implementasi open data melalui situs web Jakarta apakah dapat memengaruhi sikap dan perilaku pihak yang berwenang dan

	tahapan-tahapan dalam perumusan kebijakan publik.	faktor-faktor yang melatarbelakangi terbentuknya peraturan daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 20 Tahun 2010.	berkeinginan untuk terus menjalankan inovasi pada pekerjaannya
Fokus penelitian	Penelitian berfokus tentang perumusan perda Nomor 4 tahun 2007 tentang peredaran Unggas di DKI Jakarta serta bagaimana masyarakat berpartisipasi dalam kebijakan tersebut.	Fokus penelitian dari penelitian ini adalah tentang proses pelaksanaan penyusunan peraturan Daerah Pengujian Kendaraan Bermotor Nomor 20 tahun 2010 di Kabupaten Tulungagung serta faktor-faktor yang mendukung dan menghambat munculnya peraturan Daerah Nomor 20 tahun 2010	Penelitian berfokus pada penerapan <i>Open data</i> di pemerintahan Jakarta, khususnya pada portal data.jakarta.go.id dan dampaknya bagi Diskominfo dan Bappeda di Jakarta
Hasil penelitian	Tahapan-tahapan dalam penyusunan Perda No 4 tahun 2007 DKI Jakarta telah sesuai dengan semua tahapan perumusan publik yang dikemukakan oleh Jones, serta pemerintah juga menerima masukan dari masyarakat	Potensi sumber daya lokal merupakan potensi utama dalam upaya meningkatkan Retribusi pengujian kendaraan bermotor. Pemberitaan sarana dan prasarana mutlak diperlukan dalam upaya meningkatkan Retribusi pengujian Kendaraan Bermotor serta perlu adanya sebuah peraturan baru yang menjadi payung hukum dalam penarikan retribusi pengujian kendaraan Bermotor karena peraturan daerah yang ada tidak relevan lagi	Provinsi Jakarta memiliki inisiatif yang bagus dalam membuat portal open data. Namun dalam implementasinya Bappeda dan Diskominfo sebagai pelaksana belum memiliki koordinasi yang baik, sehingga informasi yang diberikan tidak efektif.

(Sumber : *Diolah oleh peneliti, 2020*)

Berdasarkan perbandingan ketiga penelitian terdahulu, maka dapat disimpulkan bahwa terdapat perbedaan penelitian yang akan dibahas, yaitu penelitian ini berjudul “Implementasi *Open Government* melalui Partisipasi Masyarakat pada Formulasi Kebijakan (Studi Kasus Tentang Raperda Penyelenggaraan Pesantren)”. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi *open government* melalui partisipasi masyarakat pada formulasi kebijakan dengan melihat dasar pemikiran tahapan formulasi kebijakan dari Budi Winarno (2012) yaitu perumusan masalah, agenda kebijakan, pemilihan alternatif kebijakan dan penetapan kebijakan Kemudian, melihat dari 3 indikator *open government* yaitu transparansi, kolaborasi, dan partisipasi masyarakat.

2.2 Tinjauan Tentang *Open government*

2.2.1 Pengertian *Open government*

Open government saat ini menjadi istilah yang digunakan di dunia internasional untuk meningkatkan kualitas keterbukaan dan pelayanan publik. *Global Integrity* (dalam Laurenti et al, 2017), mendefinisikan bahwa *open government* mencakup tiga hal yakni transparansi informasi, keterlibatan publik dan akuntabilitas. Melalui transparansi, masyarakat memahami cara kerja pemerintah. Dengan adanya keterlibatan publik, maka publik dapat mempengaruhi cara kerja pemerintah dalam proses kebijakan pemerintah dan pelayanan publik. Akuntabilitas bermakna bahwa masyarakat dapat meminta pemerintah mempertanggungjawabkan kebijakan dan pelayanannya. *Open government* dilakukan sebagai upaya untuk meningkatkan transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas pemerintah untuk memulihkan kepercayaan masyarakat. (OECD, 2016).

Febrianingsih (2012), mendefinisikan *open government* sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang transparan, terbuka, dan partisipatoris

dalam seluruh proses pengelolaan sumber daya publik sejak dari proses pengambilan keputusan, pelaksanaan, serta evaluasinya. Berikut ini adalah ciri-ciri pemerintahan yang terbuka:

1. Pemerintah yang mendengarkan (*listening government*) baik mendengarkan secara langsung atau dengan perantara media komunikasi digital.
2. Pemerintah yang bersedia memberikan informasi dan mendidik, yakni menginformasikan segala kegiatan yang telah, akan dan sudah dilakukan, serta tidak dilakukan dan termasuk upaya pemerintah dalam melaksanakan program yang sudah direncanakan adalah hal yang harus diinformasikan.
3. Jalinan yang kuat dengan rakyat, yakni mengenai partisipasi masyarakat dalam menentukan arah kebijakan dan program-programnya.
4. Perlindungan terhadap semua lapisan masyarakat, mulai dari kaum minoritas, kritikus, bahkan hingga yang bersinggungan dengan kebijakan pemerintah pun, pemerintah harus memberikan perlakuan perlindungan.

Menurut Harisson, et al (2012), *Open government* dilandasi beberapa prinsip seperti transparansi, partisipasi, dan kolaborasi. Dengan membuka dan memperluas akses informasi tentang pemerintahan (termasuk di dalamnya mengurangi berbagai proses birokratis dalam mengakses informasi), pemerintah akan secara otomatis dituntut untuk semakin meningkatkan kualitas layanan publik juga kualitas informasi itu sendiri. Selain itu, menurut Presiden Amerika Serikat Barack Obama yang merupakan salah satu orang yang menuliskan memorandum tentang *transparency and Open government* yang menjadi cikal bakal terbentuknya *open government* di dunia mengatakan bahwa *open government* merupakan sebuah pemerintahan yang transparan, partisipatif, dan kolaborasi.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa *open government* merupakan kegiatan pemerintah yang transparan, partisipatif, dan kolaborasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik serta informasi publik.

2.2.2 Prinsip *open government*

2.2.2.1 Transparansi

Menurut Hari Sabarno (2007) transparansi merupakan salah satu aspek mendasar bagi terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Perwujudan pemerintahan yang baik mensyaratkan adanya keterbukaan, keterlibatan, dan kemudahan akses bagi masyarakat terhadap proses penyelenggaraan pemerintah.

Terdapat tiga indikator yang digunakan untuk mengukur tingkat transparansi penyelenggaraan pemerintahan. Pertama, mengukur tingkat keterbukaan proses penyelenggaraan pelayanan publik, persyaratan, biaya, waktu, dan prosedur yang ditempuh harus dipublikasikan secara terbuka dan mudah diketahui oleh yang membutuhkan, serta berusaha menjelaskan alasannya. Indikator kedua merujuk pada seberapa mudah peraturan dan prosedur pelayanan dapat dipahami oleh pengguna dan *stakeholder* yang lain. Aturan dan prosedur tersebut harus bersifat *simple, straightforward and easy to apply* (sederhana, langsung, dan mudah diterapkan) untuk mengurangi perbedaan dalam interpretasi. Indikator ketiga adalah kemudahan memperoleh informasi mengenai berbagai aspek penyelenggaraan pelayanan publik. Melihat uraian di atas dapat disimpulkan setidaknya terdapat tiga poin utama dalam melihat transparansi pemerintah:

1. Adanya sistem keterbukaan dan standarisasi yang jelas dan mudah dipahami dari semua proses-proses penyelenggaraan pemerintahan.
2. Adanya mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan-pertanyaan publik tentang proses-proses dalam penyelenggaraan pemerintahan.

3. Adanya mekanisme pelaporan maupun penyebaran informasi penyimpangan tindakan aparat publik di dalam kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.

2.2.2.2 Kolaborasi

Kolaborasi berasal dari kata 'co-labor' yang artinya 'bersama-bekerja'. Makna dari konteks 'bersama-bekerja' di sini adalah 'saling berinteraksi' dan 'saling berkontribusi' salman, (2012).

O'leary dalam Nikoyan (2015) menjelaskan bahwa kolaborasi adalah proses memfasilitasi dan mengoperasikan pengaturan multi organisasional untuk menyelesaikan masalah yang tidak dapat dilakukan atau tidak mudah dipecahkan oleh organisasi tunggal. Kolaborasi bermaksud untuk terlibat secara bersama-sama hubungan multi sektor guna mencapai tujuan-tujuan kolektif.

Menurut Nawawi kolaborasi dalam istilah administrasi merupakan usaha untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan melalui pembagian tugas atau pekerjaan, tidak sebagai pengotakan kerja akan tetapi sebagai suatu kesatuan kerja, yang semuanya terarah pada pencapaian. Kolaborasi selalu diartikan sebagai tindakan bersama-sama untuk mencapai sebuah tujuan bersama dengan tugasnya masing-masing, setiap orang berhak bertanggung jawab terhadap pekerjaan yang ada demi tercapainya tujuan bersama.

Terdapat beberapa alasan yang dapat menyebabkan seseorang dapat berkolaborasi satu sama lain, baik antar masyarakat dengan masyarakat, atau masyarakat dengan pemerintah. Menurut Charles Horton Cooley dalam Abdulsyani (1994) terdapat dua alasan kolaborasi dapat timbul:

1. Masyarakat menyadari bahwa mereka mempunyai kepentingan-kepentingan sama dan pada saat bersamaan mempunyai cukup pengetahuan dan pengendalian terhadap diri sendiri untuk memenuhi kepentingan-kepentingan tersebut melalui kolaborasi.

2. Kesadaran akan adanya kepentingan-kepentingan yang sama dan adanya organisasi merupakan fakta-fakta yang penting dalam kolaborasi.

Salman (2012) membagi kolaborasi menjadi kolaborasi dua pihak dan kolaborasi multi pihak (*multistakeholder*) dimana dalam konteks pembangunan daerah, kolaborasi dua pihak adalah saling bekerja dan saling berkontribusi antara pemerintah dan komunitas dalam pencapaian visi daerah di satu sisi dan pemecahan masalah lokal spesifik komunitas. Sedangkan, kolaborasi multi pihak atau *multistakeholder* adalah kolaborasi yang bukan hanya melibatkan pihak komunitas dan pemerintah, melainkan melibatkan berbagai pihak yang lebih bervariasi dan interaksi yang berlangsung lebih kompleks.

2.2.2.3 Partisipasi dan pelibatan masyarakat

Menurut Made Pidarta dalam Siti Irene Astuti D. (2009: 31-32), partisipasi adalah pelibatan seseorang atau beberapa orang dalam suatu kegiatan. Keterlibatan tersebut dapat berupa emosi dan mental ataupun fisik yang dapat mendukung pencapaian tujuan dan tanggungjawab atas segala keterlibatan.

Partisipasi masyarakat menurut Isbandi (2007: 27) adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani sebuah masalah. Partisipasi masyarakat memegang peranan penting dalam mendukung upaya pemerintah mendukung pencapaian SDGs.

Ada dua pola yang dapat dilakukan dalam rangka menggalang partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik di era demokratisasi seperti yang sedang bergulir di tanah air saat ini, yaitu seperti partisipasi tidak langsung, atau partisipasi melalui media massa

(cetak dan elektronik), dan partisipasi langsung dengan menggunakan struktur-struktur mediasi.

Berdasarkan beberapa keterangan diatas peneliti memilih menggunakan partisipasi masyarakat dalam melihat proses perancangan Raperda Penyelenggaraan pesantern di Porvinsi Lampung, hal tersebut didasarkan pada fokus Indonesia dalam *Indonesia Action plan 2018-2020* yang mana poin pertama pada fokus nasional adalah tentang partisipasi masyarakat.

2.3 Tinjauan Tentang Partisipasi Masyarakat

Kata partisipasi selama ini diterjemahkan sebagai ‘peran serta’ atau ‘keikutsertaan’. Dengan kata lain partisipasi adalah keikutsertaan untuk membicarakan agenda yang telah dipatok oleh pemerintah. Secara politik, partisipasi perlu dimaknai sebagai keikutsertaan untuk ikut ambil bagian, dalam kapasitasnya sebagai negara. Keikutsertaan yang dilakukan bukan hanya dalam menerima ataupun menolak proposal kebijakan pemerintah, namun juga mengusulkan adanya kebijakan tertentu kalau hal itu memang diperlukan, meskipun belum disiapkan oleh pemerintah.

Partisipasi dalam proses politik yang demokratis melibatkan interaksi individu atau organisasi politik dengan negara yang diungkapkan melalui tindakan terorganisir melalui pemungutan suara, kampanye, protes, dengan tujuan mempengaruhi wakil-wakil pemerintah. Partisipasi sosial dalam konteks pembangunan diartikan sebagai keterlibatan masyarakat terutama yang dipandang sebagai pewaris pembangunan dalam konsultasi atau pengambilan keputusan di semua tahapan siklus pembangunan menurut Stiefel dan Wolfe, 1994 (dalam ife dan Tesoriero 2008)

Partisipasi masyarakat dalam UU No. 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan diatur pada Bab X pasal 53 yang menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah. Penjelasan pasal 53 itu menjelaskan bahwa hak masyarakat dalam

ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah senada dengan hal tersebut, dalam pasal 139 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah juga terdapat ketentuan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda.

Pelibatan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan, membutuhkan keterbukaan pemerintah untuk menjadikan masukan masyarakat sebagai dasar dalam menyusun kebijakan publik. Selama ini permasalahan yang ditemukan adalah bukan karena kualitas dan kuantitas partisipasi masyarakat rendah tetapi justru terletak pada praktek-praktek pemerintah yang mengabaikan usulan masyarakat. Mahmuddin Muslim (2002) mengutip hasil survey *public integrity index* menemukan bahwa permasalahan kita bukan pada rendahnya kualitas dan kuantitas tingkat partisipasi masyarakat, tetapi terletak pada ketertutupan mekanisme politik bagi keterlibatan warga negara dalam menuntut akuntabilitas dan keterbukaan. Hambatan utama dalam mengupayakan pemerintah yang terbuka dan akuntabel justru terletak pada institusi (peraturan perundangan) yang cenderung memiliki kepentingan sendiri yang berbeda dengan kepentingan publik dan praktek pemerintahan yang tidak peka terhadap desakan kepentingan publik.

Dalam proses pengambilan keputusan, termasuk pengambilan keputusan dalam bentuk Perda, masyarakat berhak untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan perda dengan memberikan masukan lisan atau tertulis (Griadhi dan Utari, 2008). Namun dalam pelaksanaannya, masih ada perbedaan pendapat tentang siapa yang dimaksud dengan istilah publik yang berhak berpartisipasi dalam perumusan kebijakan termasuk Perda.

Maria Farida Indrati S.(2007) berpendapat bahwa yang dimaksud dengan publik adalah setiap orang pada umumnya terutama masyarakat yang "rentan" terhadap peraturan tersebut, setiap orang atau lembaga terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat yang terkait. Huntington (2004) membatasi partisipasi publik sebagai kegiatan yang dilakukan warga negara sipil (bukan aparat pemerintah) yang bertujuan untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah. Sementara menurut Mardikanto (2006) partisipasi publik adalah keterlibatan publik baik secara

langsung maupun tidak langsung dalam setiap aktivitas publik. Partisipasi sebagai keikutsertaan atau keterlibatan yang dimaksudkan bukanlah bersifat pasif, tetapi secara aktif ditunjukkan oleh individu atau masyarakat yang bersangkutan.

Salah satu cara untuk memahami partisipasi adalah dengan menggunakan “tangga/bentuk partisipasi”. Tangga/bentuk partisipasi memperlihatkan relasi antara warga dengan pemerintah dalam formulasi dan pelaksanaan kebijakan pemerintah. UNDP (dalam suhirman, 2003) menyusun tangga partisipasi sebagai berikut: 1) manipulasi, 2) informasi, 3) konsultasi, 4) membangun konsensus, 5) pembuatan keputusan, 6) berbagi resiko, 7) kerja sama, dan 8) mengatur sendiri. Menurut Suhirman (2003) dalam tangga partisipasi, para praktisi umumnya menerima konsep bahwa manipulasi pada dasarnya bukanlah partisipasi. Penenteraman, informasi, dan konsultasi pada dasarnya adalah bentuk lain dari tokenism yaitu kebijakan sekedarnya berupa upaya superfisial (dangkal, pada permukaan) atau tindakan simbolis dalam pencapaian suatu tujuan. Sedangkan kemitraan, pendelegasian kekuasaan, dan pengawasan oleh warga diterima sebagai wujud dari kekuasaan dan partisipasi publik.

Hobley merumuskan level/tingkat dan arti partisipasi berdasar pengalamannya. Hal ini ditujukan untuk mengukur tingkat/level partisipasi yang sudah dicapai oleh masyarakat. Adapun level/tingkat partisipasi menurut Hobley yaitu:

1. *Manipulatif Participation*

Karakteristik dari model ini adalah keanggotaan yang bersifat keterwakilan pada suatu komisi kerja, organisasi kerja atau kelompok-kelompok dan bukannya pada individu.

2. *Passive participation*

Partisipasi rakyat dilihat dari apa yang telah diputuskan atau apa yang telah terjadi, informasi datang dari administrator tanpa mau mendengar respon dari masyarakat tentang keputusan atau informasi tersebut.

3. *Participation by consultation*

Partisipasi rakyat dengan berkonsultasi atau menjawab pertanyaan. Orang dari luar mendefinisikan masalah-masalah dan proses pengumpulan informasi, dan mengawasi analisis. Proses konsultasi tersebut tidak ada

pembagian dalam pengambilan keputusan, dan pandangan-pandangan rakyat tidak dipertimbangkan oleh orang luar.

4. *Participation for material incentive*

Partisipasi rakyat melalui dukungan berupa sumber daya, misalnya tenaga kerja, dukungan pangan, pendapatan atau insentif material lainnya. Mungkin saja petani menyediakan lahan dan tenaga kerja, tetapi mereka tidak dilibatkan dalam proses percobaan-percobaan dan pembelajaran. Kelemahan dari model ini adalah apabila insentif habis, maka teknologi yang digunakan dalam program juga tidak akan berlanjut.

5. *Functional participation*

Partisipasi rakyat dilihat oleh lembaga eksternal sebagai tujuan akhir untuk mencapai target proyek, khususnya mengurangi biaya. Rakyat mungkin berpartisipasi melalui pembentukan kelompok untuk penentuan tujuan yang terkait dengan proyek. Keterlibatan seperti ini mungkin cukup menarik, karena mereka dilibatkan dalam pengambilan keputusan. Tetapi hal ini terjadi setelah keputusan utamanya telah ditetapkan oleh orang dari luar desa tersebut.

6. *Interactive participation*

Partisipasi rakyat dalam analisis bersama mengenai pengembangan perencanaan aksi dan pembentukan atau penekanan lembaga lokal. Partisipasi lokal dilihat sebagai hak dan tidak hanya merupakan suatu cara untuk mencapai suatu target proyek saja. Proses melibatkan multi disiplin metodologi, ada proses belajar yang terstruktur. Pengambilan keputusan bersifat lokal oleh kelompok dan kelompok menentukan bagaimana ketersediaan sumber daya digunakan, sehingga kelompok tersebut memiliki kekuasaan untuk menjaga potensi yang ada.

7. *Self-mobilisation*

Partisipasi masyarakat melalui pengambilan inisiatif secara independen dari lembaga luar untuk perubahan sistem. Masyarakat mengembangkan hubungan dengan lembaga eksternal untuk *advice* mengenai sumber daya dan teknik yang mereka perlukan, tetapi juga tetap mengawasi bagaimana sumber daya tersebut digunakan.

Menurut Archon Fung dalam Salman (2009:25) terdapat lima ruang lingkup partisipasi yang dapat menentukan siapa saja yang berhak menyalurkan aspirasinya untuk mempengaruhi sebuah kebijakan yaitu: pertama, *self selected* yaitu mekanisme yang sepenuhnya membebaskan masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya atau tidak; kedua, *rekrutmen* terseleksi yaitu hanya orang-orang tertentu yang memenuhi persyaratan saja yang memiliki hak untuk menyalurkan aspirasinya dalam proses pembuatan kebijakan; ketiga, *random selection* yaitu penyerapan aspirasi masyarakat dengan memilih secara acak beberapa individu yang dianggap mewakili komunitas; keempat, *lay stakeholder* yaitu proses penyerapan aspirasi yang melibatkan beberapa negara yang secara sukarela mau bekerja tanpa dibayar, dan; kelima, *professional stakeholder* yaitu pembuatan kebijakan publik yang melibatkan tenaga-tenaga profesional yang digaji atau diberi honorarium.

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa peran serta publik baru dapat dikatakan suatu partisipasi kalau sudah berupa kegiatan, bukan sekedar suatu sikap. Suatu sikap yang tidak diwujudkan dalam bentuk kegiatan belum dapat dikategorikan sebagai partisipasi. Demikian juga hal nya bukan partisipasi publik kalau tidak bertujuan untuk mempengaruhi kebijakan dari pemerintah.

Berdasarkan beberapa pendapat para ahli yang telah dijelaskan, dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat merupakan proses interaksi antara individu maupun kelompok untuk memberikan pendapat dan masukan untuk mencapai suatu tujuan yang diinginkan bersama. Peneliti melihat ruang lingkup aktor yang berhak memberikan partisipasi menggunakan teori dari Archon Fung dalam Salman (2009:25) yang mendeskripsikan lima ruang lingkup partisipasi yang dapat menentukan siapa saja yang berhak menyalurkan aspirasinya.

2.4 Tinjauan Tentang Kebijakan Publik

2.4.1 Pengertian kebijakan publik

Memahami bagaimana kebijakan publik sebagai landasan dari berbagai solusi persoalan yang terjadi dalam masyarakat, maka kita terlebih dulu mengetahui apa dan seperti apa kebijakan publik dalam mengatasi suatu persoalan yang muncul dalam dinamika masyarakat yang modern saat ini. Berbicara mengenai “kebijakan atau (*policy*)” tentu saja berbeda dengan “kebijaksanaan (*wisdom*)” meskipun ketika penerapan dan penggunaan keduanya sering dipersamakan. Padahal kebijakan publik merupakan kesepakatan bersama dari berbagai persoalan yang timbul dalam masyarakat dan sudah disahkan oleh masyarakat itu sendiri melalui lembaga berwenang untuk dilaksanakan. (Hayat, 2018: 11)

Kebijakan publik menurut Kartasasmita, 1997 (dalam Joko Widodo, 2018: 12-13) merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan tentang apa saja yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, apa yang dapat menyebabkan atau yang dapat mempengaruhinya serta apa pengaruh dan dampak dari kebijakan publik tersebut. Sedangkan menurut Aminuddin Bakry 2010 (dalam Hayat 2018: 17) mengungkapkan bahwa kebijakan publik adalah keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial, dan manusia untuk kepentingan masyarakat, publik maupun warga negara.

Anderson dalam (Hayat 2018: 18) mendefinisikan bahwa kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, sehingga terdapat beberapa implikasi dalam kebijakan publik: a) kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan; b) kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah; c) Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah; d) Kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; e) Kebijakan pemerintah

setidak-tidaknya dalam arti positif didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Dalam pelaksanaan kebijakan publik terdapat tiga tingkat pengaruh sebagai implikasi dari tindakan pemerintah yaitu :

1. Adanya pilihan kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah atau yang lainnya yang bertujuan menggunakan kekuatan publik atau mempengaruhi kehidupan masyarakat.
2. Adanya output kebijakan, dimana kebijakan yang diterapkan pada level ini menuntut pemerintah untuk melakukan pengaturan, penganggaran, pembentukan personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat.
3. Adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Konsep kebijakan publik ternyata juga dimaknai dan dirumuskan secara beragam. Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa sebagian besar definisi yang dikemukakan dipengaruhi oleh masalah-masalah tertentu yang ingin dilihat. Pandangan pertama, ialah pendapat para ahli yang mengidentikkan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah, beranggapan bahwa semua tindakan yang dilakukan oleh pemerintah pada dasarnya disebut sebagai kebijakan publik.

Pandangan kedua, adalah pendapat para ahli yang memusatkan perhatian pada implementasi kebijakan, mereka melihat kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan yang mempunyai tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran tertentu dan mempunyai dampak dan akibat-akibat yang diramalkan, atau dapat diantisipasi sebelumnya. Seperti yang dikemukakan Wahab (2008) bahwa kebijakan publik adalah serentetan instruksi/perintah dari para pembuat kebijakan yang ditunjukkan kepada para pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.

Dari beberapa definisi dan pendapat di atas dapat diambil kesimpulan bahwa kebijakan publik merupakan segala sesuatu yang dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah untuk menyelesaikan sebuah permasalahan.

2.4.2 Tahap-Tahap Perumusan Kebijakan Publik

Menurut Winarno (2011) bahwa “proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang dikaji”. Oleh karena itu, dalam memecahkan sebuah permasalahan yang dihadapi kebijakan publik, ada beberapa tahap analisis yang harus dilakukan yaitu:

1. Agenda Kebijakan

Tahap penetapan agenda kebijakan ini adalah penentuan masalah publik yang akan dipecahkan, dengan memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah. Dalam hal ini isu kebijakan dapat berkembang menjadi agenda kebijakan apabila memenuhi syarat, seperti: memiliki efek yang besar terhadap kepentingan masyarakat, dan tersedianya teknologi dan dana untuk menyelesaikan masalah publik tersebut.

2. Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan berarti pengembangan sebuah mekanisme untuk menyelesaikan masalah publik. Dalam menentukan kebijakan pada tahap ini dapat menggunakan analisis biaya manfaat dan analisis keputusan, dimana keputusan yang harus diambil pada posisi tidak menentu dengan informasi yang serba terbatas. Pada tahap ini diidentifikasi kemungkinan kebijakan yang dapat digunakan melalui prosedur forecasting untuk memecahkan masalah yang di dalamnya terkandung konsekuensi dari setiap pilihan kebijakan yang akan dipilih.

3. Adopsi Kebijakan

Merupakan tahap untuk menentukan pilihan kebijakan yang akan dilakukan. Terdapat di dalamnya beberapa hal yaitu identifikasi alternatif kebijakan yang dilakukan pemerintah untuk merealisasikan masa depan yang diinginkan dan juga mengidentifikasi alternatif-alternatif dengan menggunakan kriteria-kriteria yang relevan agar efek positif alternatif kebijakan lebih besar daripada efek negatif yang akan terjadi.

4. Implementasi Kebijakan

Pada tahap ini suatu kebijakan telah dilaksanakan oleh unit-unit eksekutor (birokrasi pemerintah) tertentu dengan memobilisasikan sumber dana dan sumber daya lainnya (teknologi dan manajemen). Implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Sehingga dengan mengorganisir, seorang eksekutif mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, unit-unit dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan program.

5. Evaluasi Kebijakan

Tahap akhir dari proses pembuatan kebijakan adalah penilaian terhadap kebijakan yang telah diambil dan dilakukan. Dalam penilaian ini semua proses implementasi dinilai apakah telah sesuai dengan yang telah ditentukan atau direncanakan dalam program kebijakan tersebut sesuai dengan ukuran-ukuran (kriteria-kriteria) yang telah ditentukan. Evaluasi kebijakan dapat dilakukan oleh lembaga independen maupun pihak birokrasi pemerintah sendiri (sebagai eksekutif) untuk mengetahui apakah program yang dibuat oleh pemerintah telah mencapai tujuannya atau tidak. Apabila ternyata tujuan program tidak tercapai atau memiliki kelemahan, maka perlu diketahui apa penyebabnya sehingga kesalahan yang sama tidak terulang di masa yang akan datang.

Tahap penelitian yang digunakan dalam penelitian ini baru sampai pada tahap perumusan masalah, hal tersebut berdasarkan hasil observasi peneliti tentang proses perumusan Raperda Penyelenggaraan pesantren di Provinsi Lampung, yang sampai saat ini baru sampai pada tahap perumusan masalah, yang nantinya akan dilanjutkan pada tahap selanjutnya.

2.5 Tinjauan Tentang Formulasi Kebijakan

2.5.1 Pengertian Formulasi Kebijakan

Perumusan kebijakan adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan. Oleh karena itu apa yang terjadi pada fase ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik dibuat itu pada masa yang akan datang. Perumusan kebijakan publik yang baik adalah rumusan yang berorientasi pada implementasi dan evaluasi, karena seringkali para pengambil kebijakan beranggapan bahwa perumusan kebijakan publik yang baik adalah sebuah konseptual yang sarat dengan pesan-pesan ideal dan normatif, namun tidak membumi (Putra, 2001).

Dunn (2000), proses analisis kebijakan merupakan serangkaian aktifitas dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut diartikan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling tergantung, yaitu; penyusunan agenda, formulasi kebijakan dan penilaian kebijakan.

Pendapat lain mengungkapkan bahwa formulasi kebijakan merupakan sebuah proses pemikiran dan tindakan manusia yang memiliki kewenangan dan merupakan suatu bentuk kepercayaan untuk memberikan penalaran secara sistematis dengan menggunakan data dan informasi yang baik dan benar, sehingga dapat dipahami dan dimengerti bagi orang yang mendengar atau membacanya. Kemudian ditaati sesuai dengan peruntukannya (Makmur dan Rohana Thair, 2016 dalam Hayat 2018: 98).

Berdasarkan beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa formulasi kebijakan merupakan tahap pertama dalam pembuatan kebijakan yang didalamnya terdapat banyak proses pemikiran antar manusia untuk menemukan masalah-masalah yang tepat yang nantinya akan dibahas dalam tahap selanjutnya.

2.5.2 Tahapan Formulasi Kebijakan

Proses formulasi kebijakan dapat dilakukan melalui tujuh tahapan sebagai berikut (Mustopadidjaja, 2002).

1. Pengkajian persoalan. Tujuannya adalah untuk menemukan dan memahami hakekat persoalan dari suatu permasalahan dan kemudian merumuskannya dalam hubungan sebab akibat.
2. Penentuan tujuan. Adalah tahapan untuk menentukan tujuan yang hendak dicapai melalui kebijakan publik yang segera akan di formulasikan.
3. Perumusan alternatif. Alternatif adalah sejumlah solusi pemecahan masalah yang mungkin diaplikasikan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.
4. Penyusunan Model. Model adalah penyederhanaan dan kenyataan persoalan yang dihadapi yang diwujudkan dalam hubungan kausal. Model dapat dibangun dalam berbagai bentuk, misalnya model skematis, model matematika, model fisik, model simbolik, dan lain-lain
5. Penentuan kriteria. Analisis kebijakan memerlukan kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif kebijakan yang ditawarkan. Kriteria yang dapat dipergunakan antara lain kriteria ekonomi, hukum, politik, teknis, administrasi, peran serta masyarakat, dan lain-lain.
6. Penilaian alternatif. Penilaian alternatif dilakukan dengan menggunakan kriteria dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran lebih jauh mengenai tingkat efektifitas dan kelayakan setiap alternatif dalam pencapaian tujuan.

7. Perumusan Rekomendasi. Rekomendasi disusun berdasarkan hasil penilaian alternatif kebijakan yang diperkirakan akan dapat mencapai tujuan secara optimal dan dengan kemungkinan dampak yang sekecil-kecilnya.

Tahapan-tahapan penyusunan kebijakan publik menurut Jones (2007) dalam (Hayat 2018: 108-109) dibagi menjadi 7 tahapan, yaitu : 1) *definition*, mendefinisikan masalah adalah tahap awal dari proses kebijakan publik. Manusia menghadapi masalah karena ada kebutuhan yang tidak dapat dipenuhi. Oleh karena itu, negara bertugas membantu publik dalam memenuhi kebutuhannya. Mengakses kebutuhan tidaklah sederhana, dibutuhkan sikap responsif, kepekaan terhadap prakiraan-prakiraan kebutuhan publik. Masalah publik sangatlah kompleks, pembuat kebijakan sering mengalami kesulitan membedakan antara masalah dan akibat dari masalah. 2) *Aggregation*, Tahap mengumpulkan orang-orang yang mempunyai pikiran sama dengan pembuat kebijakan. Atau mempengaruhi orang-orang agar berpikiran sama terhadap suatu masalah. Dapat dilakukan melalui penulisan di media massa, penelitian atau orasi. 3) *Organization*, Mengorganisasikan orang-orang yang berhasil dikumpulkan tersebut ke dalam wadah organisasi baik formal maupun informal. 4) *Representation*. Mengajak kumpulan orang-orang yang berpikiran sama terhadap suatu masalah untuk mempengaruhi pembuat kebijakan agar masalah tersebut dapat diakses ke agenda setting. 5) *Agenda Setting*, Terpilihnya suatu masalah ke dalam agenda pembuat kebijakan. 6) *Formulation*, Tahap ini merupakan tahap yang paling kritis, masalah dapat diredefinisi dan memperoleh solusi yang tidak populer di masyarakat tetapi merupakan kepentingan kelompok mayor dari para pembuat kebijakan. Hal ini disebabkan interaksi para pembuat kebijakan baik sebagai individu, kelompok maupun partai yang dilakukan melalui negosiasi, bargaining, responsivitas dan kompromi dalam memilih alternatif- alternatif. Formulasi juga membahas siapa yang melaksanakan dan bagaimana cara melaksanakan output kebijakan. 7) *Legitimation*, Proses pengesahan dari alternatif yang terpilih.

Definisi lain Winarno (2012: 123-125) mengungkapkan bahwa terdapat empat tahap formulasi kebijakan publik yaitu perumusan masalah, agenda kebijakan, pemilihan alternatif kebijakan dan penetapan kebijakan:

a. Perumusan masalah (*Defining Problem*)

Perumusan masalah dapat diartikan sebagai mengenali dan merumuskan masalah yang paling fundamental dari beberapa masalah publik yang ada. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik pula. Tujuan dari adanya kebijakan publik adalah untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, seberapa besar kontribusi yang diberikan oleh kebijakan yang dibuat dalam menyelesaikan masalah-masalah dalam masyarakat. Kesalahan dalam mengidentifikasi masalah akan berakibat salahnya perumusan masalah dan hal ini akan berakibat terhadap fase-fase selanjutnya.

Salah satu metode untuk mengenali masalah yang terjadi di masyarakat adalah dengan menggunakan teori gunung es (*ice berg and level perspective*). Menurut teori ini pemahaman masalah termasuk masalah yang dihadapi organisasi publik, senantiasa diawali dari adanya kejadian-kejadian (*events*) yang mengemuka di masyarakat. Berdasarkan kejadian-kejadian itu dapat dikemukakan apa yang menjadi kecenderungan atau pola perilaku (*patern behavior*) dari peristiwa itu. Atas dasar pola perilaku yang sama ini, kemudian bisa ditemukan apa yang menjadi struktur sistemik (*systemic structure*) permasalahan masyarakat yang mengemuka. Setelah ditemukan struktur sistemik permasalahan dari *events* tadi baru dapat ditemukan *mental models* masalah sebagai akar masalah.

b. Agenda Kebijakan

Agenda kebijakan merupakan tahap untuk memilih masalah-masalah publik yang paling penting untuk dimasukkan kedalam agenda kebijakan

karena tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Terdapat beberapa syarat agar masalah publik dapat masuk ke dalam agenda kebijakan salah satunya seperti apakah masalah tersebut mempunyai dampak besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan. Setelah masalah publik masuk ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah dibahas oleh perumus kebijakan, seperti kalangan legislatif (DPR), eksekutif (presiden dan para pembantunya, serta aktor-aktor lain yang berperan dalam pembuatan kebijakan.

c. Pemilihan alternatif kebijakan

Setelah masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukan masalah tersebut kedalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Dalam tahap ini perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah publik yang ada. Pilihan-pilihan kebijakan akan diambil berdasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antara aktor yang berkepentingan dalam pembuat kebijakan tersebut.

d. Tahap penetapan kebijakan

Tujuan dari tahap ini adalah agar alternatif kebijakan yang telah diambil sebagai pemecahan masalah publik dapat mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Penetapan kebijakan dapat berbentuk undang-undang, yurispundensi, keputusan presiden, keputusan-keputusan menteri dan sebagainya.

Tahap formulasi kebijakan ini merupakan tahapan yang sangat penting untuk menentukan tahapan berikutnya pada proses kebijakan publik. Manakala proses formulasi tidak dilakukan secara tepat dan komprehensif, hasil kebijakan yang diformulasikan tidak akan bisa mencapai tataran optimal. Artinya, bisa jadi

kebijakan tadi akan sulit diimplementasikan, bahkan bisa jadi tidak bisa diimplementasikan (*unimplementable*).

Dari beberapa tahapan formulasi kebijakan yang telah dijelaskan peneliti akan menggunakan konsep dari Winarno (2012) untuk melihat bagaimana formulasi kebijakan dalam perancangan Peraturan Daerah Penyelenggaraan pesantren di Provinsi Lampung. Konsep tersebut dipilih oleh peneliti karena sesuai dengan fokus dari peneliti.

2.5.3 Aktor-Aktor dalam Perumusan Kebijakan

Menurut pendapat Winarno (2008: 126) terdapat dua aktor dalam perumusan kebijakan publik yaitu aktor resmi dan aktor tidak resmi :

1. Aktor resmi yang merupakan agen-agen pemerintah seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

- a. Eksekutif

Aktor eksekutif yang dimaksud di sini adalah presiden. Dalam penyusunan kebijakan presiden dapat berperan sebagai aktor langsung maupun tidak langsung. Keterlibatan presiden secara langsung dapat dilihat dari kehadiran dalam rapat-rapat kabinet. Sedangkan, keterlibatan tidak langsung dapat dilihat dari bagaimana presiden membentuk komisi-komisi penasihat. Namun jika kebijakan merupakan produk daerah seperti Raperda Penyelenggaraan Pesantren ini maka aktor eksekutif dipegang oleh gubernur.

- b. Lembaga Yudikatif

Fungsi dari lembaga yudikatif ini adalah untuk mengesahkan atau membatalkan hasil dari kebijakan baik undang-undang maupun peraturan. Sehingga, yudikatif memiliki kekuasaan yang cukup besar untuk mempengaruhi kebijakan publik melalui pengujian kembali hasil dari kebijakan.

c. Lembaga Legislatif

Lembaga legislatif merupakan salah satu lembaga yang di dalamnya terdapat orang-orang yang dipilih oleh rakyat. Sehingga lembaga ini memiliki peran yang krusial dalam perumusan kebijakan karena setiap undang-undang menyangkut persoalan-persoalan publik dan harus mendapatkan persetujuan dari lembaga legislatif.

2. Aktor yang tidak resmi yaitu mereka-mereka yang tidak dilibatkan dalam proses perumusan dan tidak memiliki wewenang yang sah untuk membuat keputusan yang mengikat:

a. Kelompok-kelompok kepentingan

Setiap sistem negara memiliki peran kelompok yang berbeda, di Indonesia yang merupakan negara demokratis maka peran kelompok ini sangat terbuka. Khususnya dalam perumusan kebijakan mereka memiliki peran atau fungsi artikulasi kepentingan yaitu untuk menyatakan tuntutan-tuntutan dan memberikan-memberikan alternatif tindakan kebijakan. Dengan adanya kelompok kepentingan ini dapat membantu perumus kebijakan untuk mempertimbangkan alternatif kebijakan yang ada.

Pengaruh kelompok kepentingan terhadap keputusan kebijakan tergantung pada ukuran-ukuran yang ada, seperti anggota kelompok, keuangan dan sumber-sumber lain.

b. Partai-partai politik

Peran partai politik sarat akan kepentingan kelompok tertentu, peran partai politik pada perumusan kebijakan yaitu partai-partai akan berusaha mengubah tuntutan-tuntutan tertentu dari kelompok-kelompok kepentingan menjadi alternatif kebijakan.

c. Warga Negara Individu

Peran warga negara individu terlihat pada saat proses pemilihan umum. Peran mereka dalam sistem politik yakni, dengan menggunakan hak suaranya untuk menentukan para legislatif dan eksekutif.

Setiap perumusan kebijakan pada dasarnya akan selalu melibatkan berbagai aktor kebijakan, baik yang berasal dari aktor negara maupun aktor non negara

atau menurut Anderson dalam Sholih Muadi dkk (2016) terdapat dua aktor dalam proses pembuatan kebijakan yaitu aktor sebagai pembuat kebijakan resmi (*official policy makers*) dan aktor non pemerintah (*nongovernmental participants*). Pembuat kebijakan resmi adalah mereka yang memiliki wewenang yang legal untuk terlibat dalam perumusan kebijakan publik yang terdiri dari legislatif, eksekutif, badan administratif, serta pengadilan. Legislatif merujuk kepada anggota kongres/dewan yang seringkali dibantu oleh para staffnya. Adapun eksekutif merujuk kepada presiden atau pimpinan daerah. Sementara itu, badan administratif merujuk kepada lembaga-lembaga pelaksana kebijakan.

Selain pembuatan kebijakan resmi, terdapat pula peserta lain yang terlibat dalam proses kebijakan yang meliputi diantaranya kelompok kepentingan; partai politik; organisasi penelitian; media komunikasi; serta individu masyarakat. Semua ini yang disebut dengan peserta non pemerintah (*nongovernmental participants*) karena penting atau dominannya peran mereka dalam sejumlah situasi kebijakan, tetapi mereka tidak memiliki kewenangan legal untuk membuat kebijakan yang mengikat. Peranan mereka biasanya adalah dalam menyediakan informasi; memberikan tekanan; serta mencoba untuk mempengaruhi. Mereka juga dapat menawarkan proposal kebijakan yang telah mereka siapkan. Jadi meskipun pada akhirnya kebijakan ditentukan oleh institusi yang berwenang. Keputusan diambil setelah melalui proses informal negosiasi dengan berbagai pihak yang berkepentingan.

Aktor-aktor yang dijelaskan oleh Anderson dalam Sholih muadi dkk (2016) akan menjadi acuan peneliti dalam menganalisis aktor-aktor yang terlibat dalam proses pembuatan Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung.

2.6 Tinjauan Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Formulasi Kebijakan Publik

Konsep *open government* belakangan ini gencar dikampanyekan sebagai solusi untuk mewujudkan suatu kebijakan yang akuntabilitas, transparan dan partisipatif (*Indonesia Action Plan 2019-2020*). Oleh karena itu, pemerintah

perlu mengubah perspektif yang dulunya penyelenggaraan pemerintah selalu dilihat dari perspektif pemerintah, kini perlu melihat dari kaca mata masyarakat. Karena apa yang dianggap pemerintah penting ternyata tidak terlihat penting di masyarakat. Akhirnya terdapat kesenjangan antara pemerintah dengan masyarakat.

Pemerintahan yang terbuka (*open government*) dapat terwujud ketika pemerintah telah melaksanakan pemerintahan yang transparan, partisipatif dan kolaboratif (Barack Obama, 2009). Dari ketiga konsep *open government* tersebut, di Indonesia melalui *Indonesia Action Plan 2019-2020* telah menyepakati bahwa partisipasi publik menjadi point pertama dalam mewujudkan *open government* di Indonesia.

Melalui partisipasi publik, masyarakat dapat memanfaatkan peluang yang seluas-luasnya untuk ikut menentukan jalannya pemerintah khususnya dalam perumusan kebijakan. Masyarakat di dorong untuk menjadi faktor pendorong dan aktif menyuarakan partisipasinya untuk membuat kebijakan yang adil yang menyejahterakan publik.

Dalam mewujudkan partisipasi masyarakat pemerintah perlu transparan yaitu pemerintah yang membuka akses selebar-lebarnya kepada publik untuk mengetahui apa yang dilakukan pemerintah. Dengan kata lain "*government in a sun shine*" yaitu menyelenggarakan pemerintahan ibaratnya bekerja di bawah terang benderangnya sinar matahari, sehingga semua bisa melihat dan boleh mengkritik kalau tidak menyukainya Hikmawati (2013).

Menurut hasil riset *The British Council* pada tahun 2001 dalam Hikmawati (2013) terdapat 21 macam teknik partisipasi masyarakat yang diterapkan dalam seluruh pengambilan keputusan yaitu: 1) Merencanakan tindakan; 2) Tindakan, menciptakan, pengalaman (ACE); 3) Metode memilih; 4) Dewan Juri Warga; 5) Penilaian masyarakat; 6) Indikator masyarakat; 7) Visi kedepan yang mengorbankan semangat; 8) Pencarian masa depan; 9) Visualisasi terbimbing; 10) Membayangkan; 11) Model daya dukung setempat; 12) Ruang terbuka; 13) Peta lingkungan; 14) Penilaian partisipatif; 15) Perencanaan strategi

partisipatif; 16) Teater partisipatif; 17) Perencanaan nyata; 18) Lokakarya meja bundar; 19) Audit sosial; 20) Sanggar bicara; dan 21) Sintegritas team.

Secara khusus partisipasi publik dapat berpeluang masuk kedalam formulasi kebijakan khususnya dalam tahapan penjaringan aspirasi masyarakat (*need assessment*). Tahapan ini dilakukan untuk memperoleh data atau informasi dari masyarakat sebagai bahan masukan dalam proses formulasi kebijakan. Tujuan dari adanya informasi dari masyarakat tersebut bertujuan untuk menjamin agar kebijakan yang dibuat sesuai dengan aspirasi murni (kebutuhan dan keinginan riil) masyarakat, bukan sekedar aspirasi politik. Menurut Mardiasmo, 2002 dalam Dede Mariana 2015 terdapat beberapa pihak-pihak yang terkait dalam penjaringan aspirasi masyarakat :

1. Parlemen sebagai pemegang wewenang utama dan penyalur semua aspirasi masyarakat yang melaksanakan fungsi legislatif;
2. Perangkat pemerintah, yang menjalankan fungsi eksekutif;
3. Masyarakat, terdiri atas masyarakat pada umumnya, tokoh-tokoh masyarakat formal dan informal, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), asosiasi profesi, perguruan tinggi dan organisasi massa lainnya.

Tugas parlemen pada tahap penjaringan aspirasi masyarakat dapat dibedakan menjadi 4 bagian antara lain :

1. Menjaring aspirasi masyarakat untuk mendapatkan berbagai masukan dan informasi tentang kebutuhan riil melalui metode penjaringan aktif. Seperti, membuat dan menyebarkan kuesioner, melakukan observasi lapangan atau survei untuk mendapatkan aspirasi dan gambaran sesungguhnya yang ada di lapangan, dan mengadakan dialog interaktif dengan masyarakat secara langsung.
2. Menjaring aspirasi masyarakat untuk mendapatkan berbagai masukan dan informasi tentang kebutuhan riil melalui metode penjaringan pasif. Seperti, pembukaan kotak pos khusus yang dapat menampung surat-surat dari masyarakat dalam menyalurkan aspirasinya, menyediakan kotak saran sebagai tempat masyarakat menyampaikan aspirasinya,

membuat website khusus dengan fasilitas penerima email dari masyarakat, dan menyediakan telepon bebas pulsa untuk menerima aspirasi masyarakat melalui telepon.

3. Menjaring aspirasi masyarakat secara reaktif untuk mendapatkan berbagai masukan dan informasi tentang kebutuhan riil masyarakat seperti *public hearing*, kegiatan inspeksi mendadak (sidak).
4. Merumuskan hasil penjaringan masyarakat tersebut kedalam sebuah dokumen aspirasi yang memuat aspirasi dan kebutuhan riil masyarakat.

Tabel 2. Mekanisme Penyampaian Aspirasi dalam pembuatan Kebijakan

No.	Item	DPR	DPD	DPRD
1	Kepada siapa aspirasi di sampaikan	<p>A. Anggota dari DPR dari komisi atau panja yang membahas RUU</p> <p>B. Badan legislasi DPR</p> <p>C. Asisten I sekretaris Jenderal DPR bidang perundang-undangan</p> <p>D. Pusat pengkajian dan pelayanan informasi</p> <p>E. Fraksi-fraksi</p>	<p>A. Anggota DPD</p> <p>B. PAH/Tim Kerja yang mengusulkan, membahas atau mempertimbangkan Usul RUU uang menjadi wewenang DPD</p> <p>C. Panitia Perancang Undang-Undang</p> <p>D. Sekretariat Jenderal DPD</p> <p>E. Sekretariat Daerah</p> <p>F. Sekretariat DPRD</p>	<p>A. Anggota DPRD</p> <p>B. Badan Legislasi DPRD</p> <p>C. Fraksi-fraksi DPRD</p> <p>D. Sekretariat DPRD</p>
2	Forum apa yang digunakan	<p>A. Penyampaian melalui hearing/diskusi ataupun dalam rapat, misalnya dalam rapat dengar pendapat umum.</p> <p>B. Audiensi atau <i>hearing</i> dengan fraksi-fraksi</p> <p>C. Konsultasi publik</p> <p>D. <i>Hearing</i> dengan badan legislasi</p> <p>E. Melalui surat</p>	<p>A. Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan panitia Ad-Hoc (PAH) atau Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU).</p> <p>B. Hearing dengan Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU).</p> <p>C. Hearing dengan anggota DPD yang merupakan PAH yang mengusulkan, membahas Usul Pembentukan RUU atau Usul RUU.</p> <p>D. Melalui surat</p>	<p>A. Rapat dengan Pendapat</p> <p>B. Audiensi atau <i>hearing</i> dengan fraksi</p> <p>C. Konsultasi publik</p> <p>D. Melalui surat</p>

Sumber : *Parlement.net dalam Dede Mariana 2015*

Menurut Ndraha dalam Septyasa Laksana (2013) terdapat 6 bentuk/tahapan dalam partisipasi masyarakat yaitu :

- a. Partisipasi dalam/melalui kontak dengan pihak lain (*contact change*) sebagai salah satu titik awal perubahan sosial;

- b. Partisipasi dalam memperhatikan/menyerap dan memberi tanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima (menaati, memenuhi dan melaksanakan), meniyakan, menerima dengna syarat, maupun dalam arti menolaknya;
- c. Partisipasi dalam perencanaan pembangunan, termasuk pengambilan keputusan;
- d. Partisipasi dalam pelaksanaan operasional pembangunan;
- e. Partisipasi dalam menerima, memelihara dan mengembangkan hasil pembangunan; dan
- f. Partisipasi dalam menilai pembangunan, yaitu keterlibatan masyarakat dalam menilai sejauh mana pelaksanaan pembangunan sesuai dengan rencana dan sejauh mana hasilnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

Sementara itu menurut Huraerah (2008) membagi partisipasi menjadi 5 bentuk yaitu: 1) partisipasi buah pikiran, yang diberikan partisipan dalam pertemuan atau rapat; 2) partisipasi tenaga, yang diberikan partisipan dalam berbagai kegiatan untuk perbaikan atau pembangunan desa, pertolongan bagi orang lain, dan sebagainya; 3) partisipasi harta benda, yang diberikan orang dalam berbagai kegiatan untuk perbaikan atau pembangunan desa, pertolongan bagi orang lain yang biasanya berupa uang, makanan dan sebagainya; 4) partisipasi keterampilan dan kemahiran, yang diberikan orang untuk mendorong aneka ragam bentuk usaha dan industri; dan 5) partisipasi sosial, yang diberikan orang sebagai tanda keguyuban. 5 bentuk partisipasi ini akan digunakan peneliti dalam melihat bagaimana partisipasi masyarakat dalam Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas mengenai partisipasi masyarakat dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pemerintahan, dimana fungsi dari masyarakat sendiri adalah untuk memberikan saran dan masukan kepada pemerintah. Dalam melihat partisipasi masyarakat peneliti menggunakan pendapat dari Huraerah mengenai 5 bentuk partisipasi masyarakat.

2.7 Tinjauan Tentang Pesantren

Menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang pesantren mendefinisikan bahwa pesantren adalah lembaga yang berbasis masyarakat dan didirikan oleh perseorangan, yayasan, organisasi masyarakat Islam, dan atau masyarakat yang menanamkan keimanan dan ketakwaan kepada Allah Swt, menyemaikan akhlak mulia serta memegang teguh ajaran Islam *rahmatan lil' alamin* yang tercermin dari sikap rendah hati, toleran, keseimbangan, moderat, dan nilai luhur bangsa Indonesia lainnya melalui pendidikan, dakwah Islam, keteladanan, dan pemberdayaan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam buku “Pesantren dari transformasi metodologi menuju demokratisasi institusi” karya Prof. Dr. Muamil Womar, M.Ag mendefinisikan bahwa pesantren merupakan suatu tempat pendidikan dan pengajaran yang menekankan pelajaran agama Islam dan didukung asrama sebagai tempat tinggal santri yang bersifat permanen.

Pesantren memiliki tujuan untuk : 1) membentuk individu yang unggul di berbagai bidang yang memahami dan mengamalkan nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli agama yang beriman, bertakwa, berakhlak mulia, berilmu, mandiri, tolong menolong, seimbang, dan moderat; 2) membentuk pemahaman agama dan keberagaman yang moderat dan cinta tanah air serta membentuk perilaku yang mendorong terciptanya kerukunan hidup beragama; dan 3) meningkatkan kualitas hidup masyarakat yang berdaya dalam memenuhi kebutuhan pendidikan warga negara dan kesejahteraan sosial masyarakat.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas mengenai pesantren dapat disimpulkan bahwa pesantren merupakan sebuah tempat tinggal para santri yang didalamnya terdapat proses belajar mengajar.

2.8 Kerangka Pikir

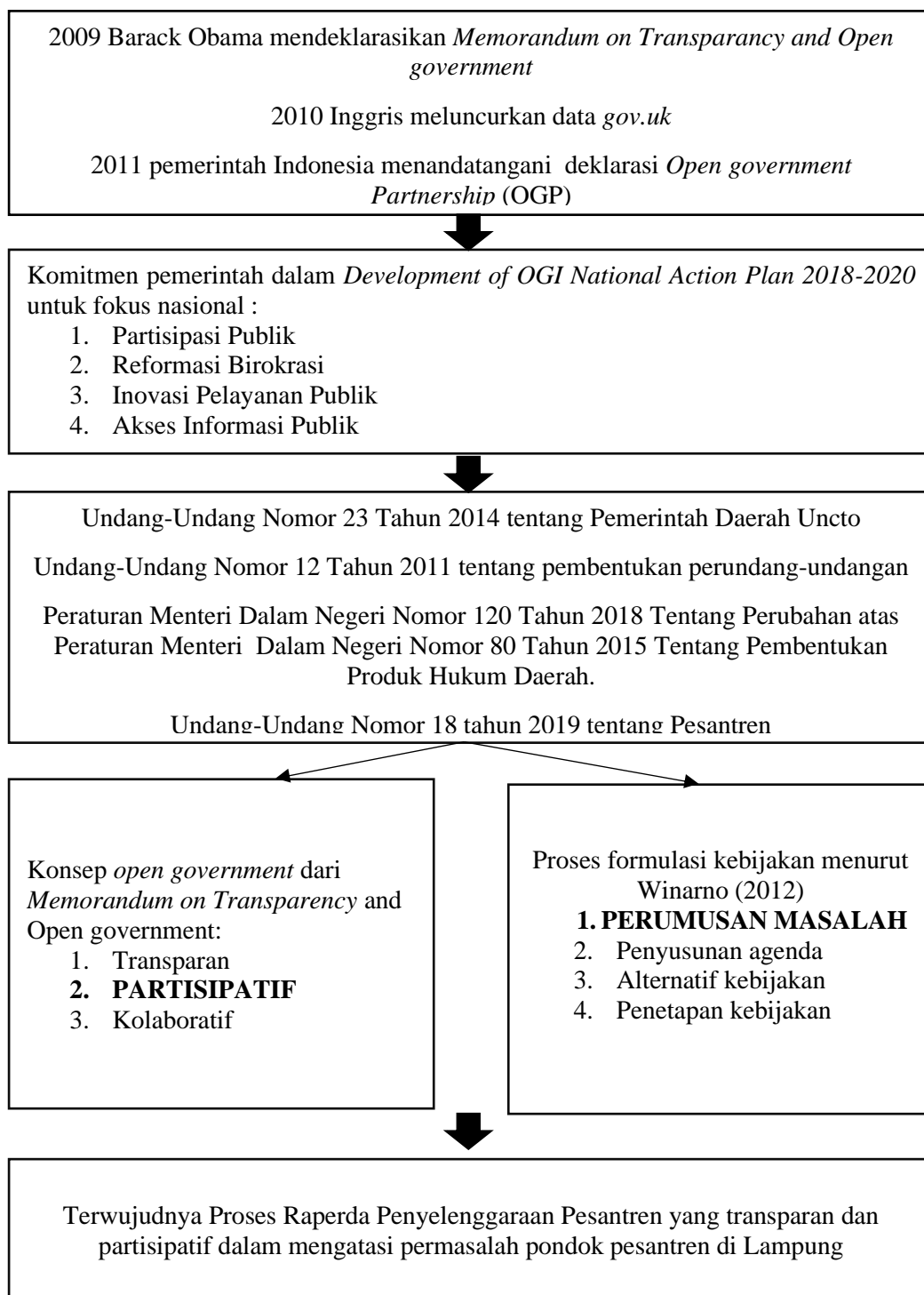
Kebijakan publik merupakan sesuatu yang umum dijumpai dan tidak dapat terhindarkan lagi pada kehidupan masyarakat saat ini, kata kebijakan biasanya

sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design* (Suharno: 2009).

Untuk membuat kebijakan publik yang terbuka, partisipatif dan akuntabel pemerintah Indonesia telah membuat Rencana Aksi Nasional *Open government* 2018-2020 dimana di dalamnya terdapat dua aksi yaitu aksi nasional dan aksi global. Untuk aksi nasional pemerintah Indonesia memiliki 4 komitmen yaitu partisipasi masyarakat (publik), reformasi birokrasi, inovasi pelayanan publik, dan akses Informasi publik.

Provinsi Lampung saat ini sedang membuat Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan Pesantren yang merupakan lanjutan dari Undang-undang Nomor 18 tahun 2019 tentang Pesantren. Raperda tersebut merupakan salah satu dari prakarsa pemerintah Provinsi Lampung. Pembentukan peraturan daerah telah diatur dalam ketentuan pasal 236 Undang-undang No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah unto pasal 56 ayat (1) Undang-Undang No.12/2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan, peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Formulasi Kebijakan merupakan salah satu proses kebijakan publik yang penting, dalam penelitian ini untuk melihat proses Formulasi kebijakan pada pembuatan peraturan daerah tentang Penyelenggara pesantren penelitian menggunakan pemikiran Winarno (2012) yaitu perumusan masalah, penyusunan agenda, alternatif kebijakan dan penetapan kebijakan. Selain itu, untuk melihat bagaimana *open government* dalam formulasi kebijakan tersebut, penelitian menggunakan konsep dari Barack Obama melalui *Memorandum on Transparency and Open government* yaitu transparansi, partisipatif, dan kolaboratif.



Sumber : *Diolah oleh peneliti, 2021*

Gambar 2. Kerangka Pikir.

III. METODE PENELITIAN

3.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian selalu berkaitan dengan metode penelitian dengan kata lain, dengan menggunakan metode dan tipe penelitian yang tepat akan mempermudah proses pengolahan data serta dapat menghasilkan penelitian yang maksimal. Penelitian ini menggunakan tipe penelitian kualitatif.

Penelitian kualitatif ini dipilih karena sesuai dengan kebutuhan peneliti dalam memperoleh pemahaman menyeluruh dan mendalam bagaimana implementasi *open government* dalam formulasi kebijakan di Provinsi Lampung. Selain itu, dalam pendekatan penelitian kualitatif menyajikan secara langsung hubungan antara peneliti dan objek penelitian yang dapat memberikan kemungkinan bagi perubahan-perubahan jika dalam pengumpulan data ditemukan fakta-fakta yang lebih nyata dalam pengimplementasiannya.

Lexy J. Moleong dalam Andi Prastowo (2016) menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian (contohnya : perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain sebagainya) secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.

Salah satu jenis penelitian kualitatif adalah berupa penelitian metode atau pendekatan studi kasus (*case study*). Studi kasus merupakan penelitian yang berfokus pada suatu kasus tertentu untuk diamati dan dianalisis secara cermat sampai tuntas hingga menghasilkan kesimpulan yang akurat (sutedi, 2009).

Penelitian studi kasus di maksudkan untuk mempelajari secara intensif tentang latar belakang masalah keadaan dan posisi suatu peristiwa yang sedang berlangsung saat

ini, serta interaksi lingkungan unit sosial tertentu yang bersifat apa adanya. Subjek penelitian ini dapat berupa individu, kelompok, institusi atau masyarakat.

Fenomena yang menjadi kasus dalam penelitian ini adalah dimana saat ini Provinsi Lampung masuk ke dalam daftar 10 besar provinsi dengan Pondok Pesantren paling banyak di Indonesia, saat ini pondok pesantren hanya di pandang sebagai pendidikan non formal, banyak Ustadz atau guru yang tidak mendapatkan bayaran yang sesuai. Oleh karena itu, dalam hal ini Provinsi Lampung akan membentuk Peraturan daerah tentang Penyelenggara Pesantren, guna memberikan aturan dan landasan hukum untuk pondok pesantren serta memberikan kewenangan pemerintah Provinsi Lampung untuk ikut serta dalam kegiatan pondok pesantren sesuai dengan kewenangannya. Penelitian ini bertujuan untuk melihat bagaimana peran masyarakat sesuai dengan tujuan *open government* dalam formulasi kebijakan.

3.2 Fokus Penelitian

Fokus penelitian merupakan batas masalah yang ada di dalam penelitian kualitatif dimana fokus berisikan tentang pokok masalah yang bersifat umum. Fokus merupakan domain tunggal atau beberapa domain terkait dari situasi sosial. Fokus penelitian diperlukan agar penelitian dapat meneliti secara lebih spesifik dan rinci serta mempunyai batasan masalah yang membuat penelitian tetap berada dalam lingkup konteks penelitian tersebut, dan bahwa membatasi masalah penelitian adalah upaya pembatasan dimensi masalah atau gejala agar jelas ruang lingkup dan batasan yang akan diteliti.

1. Implementasi *open government* melalui partisipasi masyarakat pada tahapan formulasi kebijakan tentang Rancangan Peraturan Daerah Penyelenggaraan Pesantren dengan melihat indikator dasar perspektif formulasi kebijakan menurut Winarno (2012).

Model formulasi kebijakan menurut Winarno (2012) :

1. **Perumusan Masalah**
2. Penyusunan agenda
3. Alternatif kebijakan
4. Penetapan kebijakan

Dalam perspektif *open government* peneliti melihat konsep dari Barack Obama melalui *Memorandum on Transparency and Open government* yaitu transparansi, **partisipatif**, dan kolaboratif.

3.3 Lokasi Penelitian

Dalam menentukan lokasi penelitian, cara terbaik yang perlu ditempuh dalam menentukan lapangan penelitian ialah dengan jalan mempertimbangkan teori substantif sebagaimana dikemukakan oleh Moleong (2002), hendaknya penelitian pergi dan menjajaki untuk memilih apakah terdapat kesesuaian dengan kenyataan yang berada di lapangan. Dalam penelitian ini penelitian akan melakukan penelitian di Provinsi Lampung, khususnya di Biro Hukum Sekretariat Daerah Bagian perundang-undangan daerah Provinsi Lampung, Kementerian Agama Provinsi Lampung, Forum Komunikasi Pondok Pesantren Lampung.

3.4 Jenis dan Sumber Data

Data penelitian kualitatif biasanya berbentuk teks, foto, cerita, gambar, *artifacts* dan bukan berupa angka dan hitung-hitungan. Data dikumpulkan bilamana arah dan tujuan penelitian sudah jelas dan juga bila sumber data yaitu informan atau partisipan sudah diidentifikasi. Berdasarkan sumbernya data dibedakan menjadi dua, yaitu data primer dan data sekunder.

1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh dari hasil wawancara peneliti dengan narasumber. Data yang diperoleh dari data primer ini harus diolah lagi. Sumber data ini langsung memberikan data kepada pengumpul data (Moleong, 2016).

Data primer yang digunakan penelitian ini berupa data hasil wawancara penelitian dengan narasumber yang direkam serta penelitian melakukan observasi langsung mengenai bagaimana implementasi *open government* melalui partisipasi masyarakat pada tahapan formulasi kebijakan tentang Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung.

Instrumen yang digunakan untuk melakukan wawancara ini meliputi *tape recorder* dan catatan kecil dari penelitian. Adapun yang menjadi informasi dalam penelitian ini adalah :

Tabel 3. Informan Penelitian

No	Institusi	Nama Informan	Fokus Penelitian
1	Forum Komunikasi Pondok Pesantren (FKPP) Provinsi Lampung	Sekretaris FKPP Bapak Hisyam	Mengetahui bagaimana koordinasi FKPP dengan pondok pesantren di provinsi Lampung
2	Perwakilan Pemda Provinsi Lampung	Sekretaris Pribadi Wakil Gubernur Lampung Chusnuia Chalim Ibu Evi	Mengetahui dasar dan landasan Perancangan Raperda Penyelenggaraan Pesantren
3	Biro Hukum bagian Perundang-undangan	Sekretaris Bagian Perundang-Undangan Ibu Endang	Sebagai Biro yang mengkoordinasi yang menyingkronkan aktor-aktor dalam proses perumusan Raperda Penyelenggaraan Pesantren
4	Kabid Pesantren pada Kanwil Kementerian Agama Provinsi Lampung	Pak Noven Kabid Pesantren	Mengetahui isi dasar tentang pesantren
5	Pengurus Forum Silaturahmi Pondok Pesantren (FSPP) Provinsi Lampung	Anggota FSPP Hisyam	Mengetahui bagaimana peran dan fungsi FSPP dalam Proses perumusan Raperda Penyelenggaraan Pesantren

Sumber : *Diolah Oleh Peneliti 2021*

2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data tambahan yang berasal dari sumber tertulis dan digunakan peneliti sebagai informan pendukung dalam melakukan analisis primer. Data-data yang dapat dijadikan informasi berupa surat-surat, instruksi presiden, perundang-undangan, peraturan daerah, artikel, koran dan data-data lain yang berkaitan dengan implementasi *open government* melalui partisipasi masyarakat pada tahapan formulasi kebijakan tentang Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung.

3.5 Teknik Pengumpulan Data

Data dalam penelitian kualitatif dapat dikumpulkan melalui teknik wawancara, pengamatan atau observasi, dan studi dokumentasi. Namun dalam penelitian ini lebih diutamakan menggunakan teknik wawancara mendalam karena dapat mengungkap makna yang tersembunyi di balik fenomena. Sedangkan pengumpulan data melalui pengamatan atau observasi dan dokumentasi dipergunakan guna membantu, memperkaya, serta melengkapi data penelitian yang diperlukan. Dalam mengumpulkan data dikarenakan masih dalam masa pandemi peneliti melakukan pengumpulan dengan menerapkan protokol kesehatan, serta terdapat beberapa narasumber yang tidak bisa ditemui secara langsung sehingga peneliti hanya mengirimkan pertanyaan dalam bentuk surat.

1. Observasi

Observasi dalam penelitian kualitatif merupakan pengumpulan data yang tidak akan diperoleh di belakang meja, tetapi harus terjun ke lapangan, ke tetangga, ke organisasi, ke komunitas. Data yang di observasi dapat berupa gambaran tentang sikap, kelakuan, perilaku, tindakan, keseluruhan interaksi antar manusia. Data observasi juga dapat berupa interaksi dalam suatu organisasi atau pengalaman para anggota dalam berorganisasi (Raco, 2010). Penelitian melakukan observasi dalam implementasi *open government* melalui partisipasi masyarakat pada tahapan formulasi kebijakan tentang Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung dengan cara mengamati

secara langsung dan melihat pengaplikasiannya serta perilaku dari *stakeholder* yang terlibat di dalamnya.

2. Wawancara

Wawancara dilakukan untuk mendapatkan informasi, yang tidak dapat diperoleh melalui observasi atau kuesioner. Ini disebabkan karena peneliti tidak dapat mengobservasi seluruhnya. Tidak semua data dapat diperoleh dengan observasi. Oleh karena itu penelitian harus mengajukan pertanyaan kepada partisipan. Pertanyaan sangat penting untuk menangkap persepsi, pikiran, pendapat, perasaan orang tentang suatu gejala, peristiwa, fakta atau realita (Raco, 2010). Teknik wawancara dilakukan secara langsung oleh peneliti dengan datang langsung ke tempat-tempat yang menjadi sumber informan penelitian. Untuk itu, wawancara perlu menyusun pedoman wawancara yang memuat pokok-pokok pikiran mengenai berbagai informasi yang akan digali dari informan tersebut (Moleong, 2016).

3. Dokumentasi

Dokumentasi adalah pengumpulan informasi yang didapatkan dari dokumen-dokumen dari masa yang sudah berlalu seperti, peninggalan tertulis, arsip-arsip, peraturan perundang-undangan, catatan biografi, serta dokumen-dokumen yang berupa gambar, foto, atau karya-karya monumental dari seseorang. Teknik dokumentasi dalam penelitian ini berupa dokumen berbentuk arsip-arsip yang dimiliki dalam Raperda Penyelenggaraan Pondok Pesantren.

Berikut ini adalah Dokumen yang diperoleh di lokasi penelitian

Tabel 4. Dokumen yang diperoleh dilokasi penelitian

No	Dokumentasi	Substansi
1.	Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Lampung tentang Penyelenggaraan Pesantren	Landasan pembahasan Raperda Penyelenggaraan pesantren di Provinsi Lampung
2.	Profil Biro Hukum Provinsi Lampung	Gambaran umum Biro Hukum Provinsi Lampung
3.	Foto Kegiatan Proses Perancangan Raperda Penyelenggaraan Pesantren melalui FGD	Pelaksanaan pembahasan Raperda

Sumber : *Diolah peneliti, 2021*

3.6 Teknik Analisis Data

Analisis data kualitatif menurut Creswell dalam Tresiana (2016) bertujuan untuk mengelompokkan benda, orang peristiwa dan *property* yang menjadikan karakteristik. Dalam upaya yang dilakukan dengan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, menyimpulkannya mencari dan menemukan pola, menemukan yang penting dan dapat diceritakan kepada orang lain. Dalam Moleong (2012) penelitian kualitatif, tahapan-tahapan analisis data meliputi antara:

1. Reduksi data

Mereduksi data yaitu proses pemilihan, pemusatan, perhatian pada penyederhanaan, abstraksi dan transformasi data yang diperoleh. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan.

2. Penyajian data

Setelah data selesai direduksi, selanjutnya adalah memaparkan data. Dalam penelitian kualitatif biasanya, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori dan sejenisnya. Akan tetapi yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif.

3. Penarikan kesimpulan/verifikasi

Langkah terakhir dalam menganalisis data adalah dengan penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya.

3.7 Teknik Keabsahan Data

Pengecekan keabsahan (*trustworthiness*) merupakan upaya validasi data yang diperoleh dalam penelitian. Penentuan keabsahan data dalam penelitian kualitatif harus memenuhi beberapa persyaratan, yaitu dalam pemeriksaan data dan kriteria. Berikut kriteria dalam menentukan keabsahan data yang akan dipakai dalam penelitian ini, yaitu derajat kepercayaan (*Credibility*).

1. Triangulasi, yakni membandingkan data penelitian dengan berbagai cara, menurut Moleong (2014) terdapat empat macam triangulasi yaitu triangulasi sumber dilakukan untuk mengecek balik kepada informan dalam hal ini agar informan memberikan reaksi terhadap data hasil wawancara dan observasi, triangulasi metode dilakukan dengan pengecekan beberapa teknik pengumpulan data, triangulasi penyidik dilakukan dengan memanfaatkan peneliti atau pengamat lain termasuk di dalamnya konsultasi dengan pembimbing dan para ahli, sedangkan triangulasi teori dengan jalan memperkaya referensi.

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti yaitu triangulasi dengan cara melakukan pengecekan data melalui beberapa sumber lain dengan

melakukan wawancara ke beberapa informan yang telah ditentukan peneliti. Peneliti melakukan triangulasi dengan membandingkan data yang diperoleh melalui sumber wawancara, observasi, dan dokumentasi di lapangan.

2. Ketekunan/ keajekan pengamatan. Keajekan pengamatan berarti mencapai secara konsisten interpretasi dengan berbagai cara dalam kaitan dengan proses analisis yang konstan dan tentatif. Berbeda dengan hal ini ketekunan pengamat bermaksud menemukan ciri-ciri dan unsur-unsur dalam situasi yang sangat relevan dengan persoalan atau isu yang sedang dicari dan kemudian memusatkan diri pada hal-hal tersebut secara rinci (moleong, 2016)

V. SIMPULAN DAN SARAN

5.1 Simpulan

Berdasarkan hasil deskripsi dan pembahasan yang telah dilakukan mengenai implementasi *open government* melalui partisipasi masyarakat pada formulasi kebijakan Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung, maka peneliti dapat menyimpulkan sebagai berikut:

1. Proses formulasi dalam penyusunan Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung saat ini telah sampai pada tahap perumusan masalah, dimana pada saat merumuskan terdapat beberapa aktor yang terlibat di dalam proses perumusan, semua aktor yang terlibat dipilih berdasarkan tugas pokok dan fungsi setiap aktor, walaupun tidak semua perwakilan pondok pesantren turut hadir dalam proses perumusan masalah tentang Raperda penyelenggaraan pesantren. Hal yang mendasari rencana Provinsi Lampung menerbitkan Perda Penyelenggaraan pesantren adalah kelanjutan dari Undang-Undang Nomor 18 tahun 2019 tentang pesantren, serta beberapa permasalahan yang ada di Pondok pesantren di Lampung antara lain lulusan pondok pesantren yang belum dapat bersaing dengan lulusan sekolah formal lainnya, sarana dan prasarana belum memadai, terbatasnya dana untuk pondok pesantren, kurangnya guru profesional dan belum terdapatnya kurikulum yang jelas.
2. Impelementasi pemerintah yang terbuka atau *open government* melalui partisipasi masyarakat pada proses perumusan Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung terselenggara dengan baik dikarenakan, pemerintah Provinsi Lampung telah menyebarkan informasi mengenai proses perumusan Raperda, baik melalui media sosial (*internet*) atau undangan secara langsung kepada para aktor yang terlibat dalam perumusan tersebut. Namun, informasi yang disebarkan melalui internet merupakan informasi setelah adanya kegiatan perumusan Raperda bukan sebelum

kegiatan. Partisipasi masyarakat dalam perumusan ini berbentuk partisipasi buah pikiran yaitu para aktor terkait melakukan rapat baik secara resmi maupun tidak resmi yang dilakukan menggunakan metode *Focus Group Discussion* (FGD) terdapat 16 aktor yang secara langsung mengikuti FGD tersebut yang dipilih sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing setiap aktor. Dalam proses pemilihan aktor pemerintah menggunakan model *rekrutmen* yaitu hanya orang-orang tertentu yang memenuhi persyaratan saja yang memiliki hak untuk menyalurkan aspirasinya dan *Random Selection* yaitu penyerapan aspirasi masyarakat dengan memilih secara acak beberapa individu yang dianggap mewakili komunitas.

5.2 Saran

Berdasarkan penelitian dan kesimpulan di atas maka saran yang dapat diambil peneliti sebagai berikut :

1. Pembahasan Raperda Penyelenggaraan pesantren di Provinsi Lampung dapat dilanjutkan oleh DPRD Provinsi Lampung pada tahap selanjutnya agar bisa dijadikan landasan hukum bagi penyelenggaraan pondok pesantren di Lampung
2. Biro Hukum seharusnya melibatkan berbagai perwakilan pondok pesantren di perwakilan setiap kabupaten atau kota secara langsung, agar seluruh pondok pesantren dapat mengetahui tentang adanya proses pembahasan Raperda Penyelenggaraan pesantren.
3. Proses pembahasan Raperda Penyelenggaraan Pondok Pesantren sebaiknya diikuti oleh lebih banyak stakeholder, dan dapat menggunakan media online agar seluruh aktor kebijakan dapat mengikuti proses pembahasan tersebut.
4. Perlu adanya penelitian lanjutan bagi mahasiswa atau peneliti untuk melihat bagaimana proses Formulasi Kebijakan secara keseluruhan pada Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung khususnya pada fokus *Open Government*.

5. Bagi pondok pesantren dapat mengembangkan perekonomian seperti wirausaha, bercocok tanam dan lain sebagainya agar dapat menjadi pondok yang mandiri dan dapat menghasilkan lulusan yang dapat bersaing dengan lulusan sekolah formal lain

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Alamsyah, Kemal (2016), *Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi*, Bandung: Media Citra Mandiri Press
- Dunn, William N (2000). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Hanindita Graha Widya
- Hayat. (2018). *Kebijakan Publik (Evaluasi, Reformasi, formulasi)*. Malang: Intrans Publishing
- Hayat. (2018). *Reformasi Kebijakan Publik Perspektif Mikro dan Makro*. Jakarta: Prenadamedia Group
- Jones, Charles O. (2007), *Pengantar Kebijakan Publik*, Jakarta: Rajagrafindo Persada
- Santosa, Pandji. (2008). *Administrasi Publik (Teori dan Aplikasi Good Governance)*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Widodo, Joko. (2018). *Analisis Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Media Nusa Creative
- Winarno, Budi. (2011) *Kebijakan Publik Teori, Proses, dan Studi Kasus*, Yogyakarta: CAPS.

Jurnal :

- Achmadi, Adib, Muslim, Mahmuddin, Rusmiyati, Siti, dan Wibisono, Sonny (2002). *Good Governance dan Penguatan institusi Daerah, Masyarakat Transparansi Indonesia*. Jakarta
- Ari Yuliantini Griadhi, Ni Made; Sri Utari, Anak Agung. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. **Kertha Patrika**, [S.L.], V. 33, N. 1, Nov. 2012. Issn 2579-9487.
- Febrianingsih, N. (2012). Jurnal Rechts ind ing BP Jurnal Rechts ind. Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional Vol. 1 No. 1 April 2012, 1(10)
- Harrison et al. (2012), *Open government and e-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective*, IOS Press, Information Polity 17 (2012) 83-97. <https://doi.org/10.3233/IP-2012-0269>

- Hikmawati. (2013). *Partisipasi Masyarakat dalam Perumusan Kebijakan Publik*. Jurnal politik Profetik Volume 1 Nomor 1 Tahun 2013.
- Indrati Soeprapto, Maria Farida (2007). *Ilmu Perundang-Undangan: (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*. Jakarta: Kanisius.
- Jim Ife, & Frank Tesoriero, (2008). *Community Development : Alternative Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi*. Pustaka Pelajar
- Kim, S. Kim, H.J, & Lee, H. (2009). *An Institutional analysis of an e-government system for anticorruption: the case of Open government Information Quarterly*. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2008.09.002>
- Mariana, Dede. (2015). *Partisipasi Masyarakat dalam Proses Kebijakan Publik*. Jurnal Ilmu pemerintahan.
- Milwan. Sriati Rachman, Ace. (2010) *Analisis Partisipasi Publik dalam Perumusan Kebijakan Daerah (Studi Kasus Perumusan Perda DKI Jakarta)*
- Mustopadidjaja, (2002). *Manajemen Proses Kebijakan Publik*. Jakarta: Lembaga Administrasi negara
- Nigro, F.A. dan Nigro, L.G., (1980), *Modern Public Administration*, New York
- OECD. (2016). *OECD Kajian Open government Indonesia Higlights*. Artikel yang dipublikasin www.oecd.org
- Obama, B. (21 Januari 2009). *Transparency and Open government: memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*. Diperoleh tanggal 1 September 2020, dari <http://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>
- Rian Andhika, Lesmana. 2017. *Perbandingan Konsep Tata Kelola Pemerintah: Sound Governance, Dynamic Governance, dan Open Governance*. Ilmu administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran. <https://doi.org/10.22212/jekp.v8i2.867>
- Prof. dr. mujamil qomar, m.Ag (2006) “*Pesantren Dari Transformasi Metodologi Menuju Demokratisasi Institusi*” Pt. gelora aksara pratama, jakarta
- Purnawati, Laili. (2014). *Proses Formulasi Kebijakan Publik (Studi Tentang Penyusunan Peraturan Daerah No.20 Tahun 2010 tentang Pengujian Kendaraan Bermotor di Kabupaten Tulungagung)*. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tulungagung.
- Salman, D. (2012). *Manajemen Perencanaan Berbasis Komunitas dan Mekanisme Kolaborasi serta Peran Fasilitator*. Makassar: Sulawesi Capacity Development Project Kerjasama kemandagri & JICA

- Suhirman. (2003). *Partisipasi dalam Proses Pembuatan Kebijakan: Analisis Kerangka Hukum dan Praktik Pembuatan Kebijakan ketenagaker*, Makalah disampaikan dalam *Conference on 'Decentralization, Regulatory Reform and the Bussines Climate'*
- Wiyani, F., & Nawir, M. E. W. A. A. (2019) *Analysis Study Of Open Data Implementation To Improve Public Policy Making Process In Jakarta Provincial Government Based On Dynamic Governance*. *Jurnal Administratio* 10 (2), 93-102
- Wirtz, B. W., & Birkmeyer, S. (2015). *Open government: Origin, Development, and Conceptual Perspective*. *International Journal of Public Administration*

Sumber Lainnya:

- Databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/10/01/persebaran-pondok-pesantren-di-34-provinsi (Diakses pada 13 November 2020)
- Indonesia Open government Partnership Ntional Action Plan 2018-2020*, Jakarta, 2018.
- Lampost.co/berita-air-mata-dan-sujud-syukur-nunik-iringi-pembahasan-perda-fasilitas-pesantren.html (diakses pada 15 November 2020)
- nu.or.id/post/read/86221/survei-terbaru-muslim-di-lampung-72-persen-nu diakses pada 19 Februari 2021.
- UU No. 10 tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik